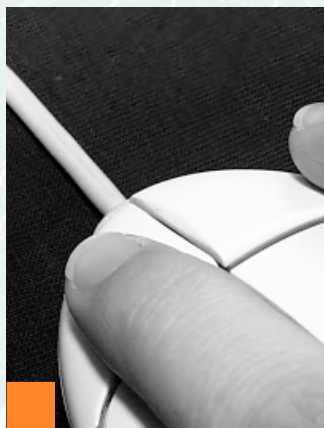


10

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Per Kleppe



ARBEIDSLIV

Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet

Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet

Per Kleppe

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-259-8

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Problemstillingen	7
2 Hva innebærer arbeidslinjen?	11
3 Fremtidens arbeidsmarked	16
4 Hva er svake grupper?	20
5 Langtidsledige	21
6 Langtidssyke	25
7 Attføring	32
8 Uføretrygdede	36
9 Innvandrere	40
10 Unge sosialhjelpssøkere	46
11 Eldre arbeidstakere	49
12 Sterkt yrkeshemmede	54
13 Klientkarrierer	58
14 Trengs det organisatoriske endringer?	60
15 Hva bør gjøres?	66
Referanser	69
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn	72

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Per Kleppe er Cand. oecon og arbeider ved Forskningsstiftelsen Fafo. Han var handelsminister 1971–1972, finansminister 1973–1979 og planleggingsminister 1979–1981 I perioden 1981–1988 var han generalsekretær i EFTA . Kleppe var leder av sysselsettingskommisjonen 1992.

Rapporten er skrevet i desember 1998

1 Problemstillingen

I 1990-årene har «arbeidslinjen» fått bred tilslutning i de politiske organene i Norge. Det fremgår for eksempel av Velferdsmeldingen (1995) og behandlingen av den i Stortinget. I praksis betyr arbeidslinjen for det første at myndighetene skal stimulere folk til å fortsette å arbeide istedenfor å pensjonere seg tidlig. Men arbeidslinjen betyr også – og jeg vil si i første rekke – at man skal forsøke å hjelpe grupper som er svakt stilte på arbeidsmarkedet, til å få arbeid, før man gjør bruk av trygding og lignende. Prinsippet innebærer altså at så langt som mulig skal de som ønsker det, skaffes lønnet arbeid. Dette prinsippet gjelder store grupper. Selv mennesker med liten arbeidsevne vil gjerne ha noe å gjøre, de vil ha en arbeidsplass. Mangel på arbeid utenfor hjemmet oppleves av de fleste som noe nedverdiggende. Arbeid gir identitet. Det kan gi fellesskap og deltagelse i nettverk. Arbeidslinjen er også i slekt med det som uttrykkes i det gamle slagordet: Yte etter evne, få etter behov.

Men hva krever arbeidslinjen av praktiske tiltak for å bli realisert?

Sysselsettingspolitikken, siden høsten 1992 knyttet til «solidaritetsalternativet», gjelder arbeidslivet i sin helhet og har et makroøkonomisk utgangspunkt. Også de svakt stilte gruppene har fordel av en vellykket generell sysselsettingspolitikk, men for å bli helt effektiv for disse gruppene må den i mange tilfeller suppleres av ulike spesielle tiltak.

Et hovedsynspunkt i solidaritetsalternativet har vært at norsk arbeidsliv må gjøres mer konkurransedyktig i forhold til et internasjonalt marked som blir stadig mer åpent (globalisert) og der kapitalen og kunnskapene beveger seg temmelig fritt. Det er viktig at arbeidslivet har stor evne til å tilpasse seg de omfattende endringene i produksjonsstrukturen som både er en følge av globaliseringen og av en rask teknologisk utvikling. Dette er endringer som man ventet vil fortsette med full styrke i de kommende tiårene. En del av den nye teknologien kan gjøre det lettere for de svake gruppene å komme inn på eller bli på arbeidsmarkedet, men andre sider av utviklingen kan gjøre det vanskeligere. Mange mener at den teknologiske utviklingen, den økte internasjonale konkurransen og globaliseringen totalt sett vil gjøre det vanskeligere for de svake gruppene på det norske arbeidsmarkedet, men dette er usikkert. Det som derimot er temmelig sikkert er at markedet alene ikke kan sikre arbeid for alle, i hvert fall så lenge man – som det store flertall i Norge mener – holder fast på prinsippet om at tarifflønnen for alle grupper skal være høy nok til å sikre en rimelig levestandard. I USA har man høy og økende

sysselsetting blant annet. fordi man der godtar at mange synker ned i fattigdom, selv når de har lønnet arbeid. Der godtar man også at forskjellene mellom fattige og rike øker sterkt. I Europa har man i stedet fått en stor arbeidsløshet, som de fleste land har store vansker med å bli kvitt. Når vi i Norge ønsker å sikre arbeid for alle og en akseptabel levestandard også for de svakeste, må markedet korrigeres og suppleres på en rekke områder.

Rapporten drøfter ulike svake gruppers situasjon på arbeidsmarkedet og diskuterer tiltak som kan bedre deres muligheter i arbeidslivet. At en gruppe er «svak» betyr i denne sammenhengen at den ikke har samme evnen som flertallet arbeidstakere til å møte de krav som arbeidsgiverne stiller, om kompetanse, effektivitet, utholdenhet, stabilitet og annet. Når vi i denne rapporten snakker om «svake» grupper er det utelukkende i denne forstand. For å bli satt i stand til bedre å møte kravene på arbeidsmarkedet, vil slike grupper ofte ha behov for spesielle ordninger som koster penger. Det er en rekke grupper som i større eller mindre grad har slike problemer. De svake gruppene som diskuteres i denne rapporten er langtidslidende, langtidssykmeldte, folk under attføring, uføretrygdede, innvandrere, unge sosialhjelpsmottakere, eldre arbeidstakere med behov for avtrapping og sterkt yrkeshemmede. Hensikten med rapporten er ikke å gi en fullstendig beskrivelse og drøfting av stillingen til disse gruppene, men å ta med mange nok til at de virkemidlene som er aktuelle, kan diskuteres på en noenlunde realistisk måte. Grupper som ikke er tatt med her er blant annet rusmisbrukere og enslige forsørgere. Av de sistnevnte er flertallet i arbeid og det er bare et mindretall av dem som kan sies å ha en svak stilling på arbeidsmarkedet. Eksemplet viser også at bruken av begrepet «gruppe» er en forenkling, for å muliggjøre en diskusjon av problemer som kan variere betydelig mellom medlemmene av gruppen. Vi må altså være oppmerksom på denne spredningen av problemintensitet innen gruppen. Hvis spredningen er stor, minsker verdien av gruppebegrepet. I alle fall fører denne spredningen av egenskapene til medlemmene av gruppen til at det i stor grad blir behov for individuell behandling. Det er blant annet dette som gjør at det regelbaserte trygdesystemet må suppleres av ordninger som kan bidra til mer fleksible løsninger.

Rapporten går også inn på hvem som har ansvar for politikken overfor de svake gruppene og hvem som eventuelt kunne få utvidet sitt ansvar på dette området. Kommunene har tradisjonelt ikke hatt ansvar for å skaffe folk arbeid, selv om de i de senere årene har tatt i bruk enkelte tiltak som tar sikte på sysselsetting og aktivitet for spesielle, svake grupper. Rapporten drøfter blant annet om kommunene burde få større oppgaver når det gjelder å bidra til sysselsetting av svake grupper.

Lignende spørsmål kan reises hva angår frivillige organisasjoners virksomhet på dette området. LO vedtok for eksempel på sin kongress 1997 et såkalt forsterket solidaritetsalternativ. Et av punktene der er en oppfordring til LOs klubber og enkeltmedlemmer om å engasjere seg i attføring og oppfølging av langtidssyke og å arbeide for at arbeidstakere i større grad kan få oppgaver tilpasset alder og helse og for at innvandrere får jobber og bedre utnyttelse av sin kompetanse. Dette betyr at LO både vil arbeide sentralt og lokalt på disse områdene. Også andre frivillige organisasjoner arbeider på ett eller flere av disse områdene. Samtidig er det klart at staten og en rekke statlige etater fortsatt må ha hovedansvaret for å hjelpe de svake gruppene på arbeidsmarkedet.

Det er et ganske omfattende og innfløkt problemområde som drøftes her. Rapporten har som nevnt ikke som siktemål å gi en uttømmende analyse av alt dette. I stedet diskuteres en rekke utvalgte, viktige spørsmål, i håp om at det på dette grunnlaget vil være mulig å trekke noen generelle konklusjoner. Tanken er blant annet at en slik forenkling vil gjøre det lettere å få frem hovedtrekkene i problemene, altså å unngå «ikke å se skogen for bare trær». For å lette diskusjonen om hva som bør gjøres, er analysen og antydningene om tiltak gjort så konkret som mulig.

Et av de inntrykkene man sitter igjen med etter gjennomgangen av de gjeldende ordningene som benyttes for å hjelpe svake grupper på arbeidsmarkedet, er at problemer som er relativt likeartede, ofte behandles på ulike måter av forskjellige organer. Mens for eksempel trygdekontorene er opptatt av å finne ut om vedkommende har rett til ytelser etter Folketrygdloven, er arbeidskontorene fokusert på om vedkommende passer til arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft. De kan bruke ett eller flere av sine mange tiltak for gjøre arbeidssøkere mer attraktive i så henseende. Sosialkontorene bruker pengehjelp som det viktigste virkemidlet, selv om hjelp til arbeid ville vært mer på sin plass. Det er ikke klientens samlede behov som står i sentrum, men det som vedkommende kontor kan bidra med på sitt begrensede virkeområde. Det synes som det i betydelig grad er en mangel på helhetssyn og samordning av tiltakene. Dette rammer særlig dem som har behov for tjenester fra flere kontorer. Svake klienter risikerer å bli kasteballer eller å falle mellom stoler. En konklusjon som nærmest tvinger seg frem er at det er behov for en helhetlig politikk og en effektiv samordning av tiltak overfor de svakt stilte gruppene på arbeidsmarkedet. De fleste institusjoner på dette området er statlige, men enkelte er kommunale. Det er derfor sterkt ønskelig at denne samordningen også må gjelde kommunenes virksomhet. På alle områder som gjelder forholdene innen den enkelte bedrift, vil dessuten fagbevegelsen og bedriftsledelsene, særlig lokalt,

nødvendigvis måtte spille en nøkkelrolle i arbeidet for å skape et godt arbeidsmiljø, lavere sykefravær og bedre innpassing på arbeidsplassene av yrkeshemmede og andre svake grupper. Gjennom samarbeid mellom myndighetene og andre involverte parter vil man bedre kunne løse disse oppgavene.

Et viktig spørsmål er selvsagt også hvor stort bidrag til arbeidskrafttilgangen som kan ventes fra svake grupper. I følge Regjeringens langtidsprogram for 1998–2001 (St.meld. nr. 4 (1996–97)) vil det ut i kommende århundre etter hvert antagelig bli mangel på arbeidskraft, spesielt fordi antall pensjonister vil øke sterkt, mens antall yrkesaktive ikke vil vokse særlig mye. Arbeidslinjen har menneskelige og sosiale mål, men den har også et økonomisk siktemål, nemlig å bidra til å øke tilgangen på arbeidskraft.

Siden arbeidslinjen ble lansert i begynnelsen av 1990-årene, har det skjedd flere positive ting. Det viktigste er at antall langtidsledige nå er nesten nede på nivået fra før den sterke økningen av arbeidsløsheten i slutten av 1980-årene. Det er ikke minst en følge av den generelle sysselsettingspolitikken, med blant annet en meget aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sysselsettingen blant innvandrere har økt sterkt, men det er ennå langt fra at de fleste har fått arbeid som svarer til deres kvalifikasjoner. Antall personer som i 1997 mottok sosialhjelp, vel 146 000, var det laveste som er registrert siden 1988. Tiden for hvor lenge klientene har mottatt sosialhjelp har også gått ned, til i gjennomsnitt 5,1 måneder. Antall langtidssykmeldte ligger ennå under toppnivået i slutten av 1980-årene, men har steget fra knapt 40 000 i 1993 til over 56 000 i 1997. Antall personer under medisinsk rehabilitering har økt med 50 prosent fra 1993 til 1997. Det mest problematiske er imidlertid at tallet på uføretrygdede, som flatet ut i begynnelsen av 1990-årene, nå stiger igjen. Fra 1993 til 1998 har det steget fra vel 232 000 til knapt 257 000, til tross for at uføretrygden i en viss grad er blitt avlastet ved muligheten for å få AFP-pensjon (ifølge Førtidspensjonsutvalget (NOU 1998:19) er substitusjonen mellom AFP og uføretrygden på 14,8 prosent). Den gjennomsnittlige pensjonsalder for nye alders- og uførepensjonister synes å ha gått noe ned i 1990-årene. Et hovedproblem er at mange virkelig svake fremdeles synes å falle mellom to stoler, slik at de ikke får den hjelp de har behov for. Disse foreløpige resultatene tyder på at det er all grunn til å overveie endringer i måten å angripe mange av disse problemene på.

Denne rapporten er bygget opp slik at den starter med tre generelle avsnitt, 2–4. Deretter følger åtte avsnitt som behandler de ulike svake gruppene som er tatt med her. Hvert av disse avsnittene har en konklusjon, som ganske kort sammenfatter mine inntrykk av problemene for vedkommende gruppe og mine antydning-

ger av hva som kan gjøres for å bedre dens muligheter. Avsnitt 13, om klientkarrierer, er av generell karakter. Avsnitt 14 dreier seg om det spørsmålet som har vakt mest strid, nemlig om det trengs organisatoriske endringer for å gjøre hjelpen til de svakeste klientene mer effektiv. Til slutt, i avsnitt 15, har jeg ganske kort sammenfattet det som jeg mener bør gjøres for å hjelpe de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Det må understrekes at dette kan oppfattes som *innlegg i en debatt*. Denne debatten er nødvendig om man etter hvert skal finne frem til bedre ordninger enn dem vi har i dag på dette området.

2 Hva innebærer arbeidslinjen?

Arbeidslinjen har bred oppslutning i norske politiske miljøer og antagelig også i opinionen. Selv om begrepene ikke er identiske, har arbeidslinjen et klart slektskap med kravet om arbeid for alle, som spiller en sentral rolle ikke minst i Arbeiderpartiets og LOs programmer («Jobb nr. 1»). For eksempel heter det i LOs prinsipielle handlingsprogram for LO 1997–2001 blant annet:

«Arbeid til alle er et spørsmål om rettferdighet. Det er også en forutsetning for å sikre riktig fordeling og videre utvikling av velferdsgodene. De inntektspolitiske målsettinger må være preget av hensynet til å gjenreise full sysselsetting. Det må skapes forståelse for et samspill mellom ulike myndigheter og interessegrupper hvor hensynet til full sysselsetting er det avgjørende. Markedsøkonomien må underlegges sterk styring og et folkelig forankret samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og arbeidstakere. Derfor ser LO det som en oppgave å påvirke regjering og Storting til å føre en økonomisk politikk grunnlagt på en rettferdighetsideologi som fjerner markedsøkonomiens skadevirkninger».

For LO er altså arbeid for alle et sentralt mål, som ikke bare er økonomisk begrunnet, men som i høy grad også har en menneskelig og sosial begrunnelse. For LO er lønnsomhet derfor ikke det eneste kriterium for behovet for sysselsetting.

Et annet begrep som i en viss grad er beslektet med arbeidslinjen, er full sysselsetting. Det var William Beveridge som i sin bok «Full Employment in a Free Society» (1944) lanserte dette som en bærebjelke i etterkrigssamfunnet. Han lanserte også, som en annen bærebjelke, planen om et heldekkende system for sosialforsikring og helsevesen. Begge deler kom til å danne mønster for de fleste vestlige

industrieland i årene etter andre verdenskrig. Krisen i 1970-årene svekket troen i mange land på full sysselsetting som en realistisk målsetting for politikken, men i Norge har dette målet fremdeles bred oppslutning. Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) gikk for eksempel enstemmig inn for målet om full sysselsetting.

Det som i praksis skiller full sysselsetting fra arbeidslinjen er at det førstnevnte begrepet vanligvis brukes om den generelle sysselsettingssituasjonen, som i det vesentlige søkes påvirket med makroøkonomiske virkemidler. Arbeidslinjen derimot gjelder i første rekke grupper som har problemer med å komme inn på markedet for lønnsarbeid eller som står i fare for å bli presset ut av det. Sjansene for disse gruppene kan bli påvirket av utviklingen på det generelle arbeidsmarkedet, men for dem er det stort sett tale om spesielle virkemidler.

Det var omkring 1990 at arbeidslinjen ble gjort til retningslinje for politikken i Norge, i kontrast til «trygdelinjen» som man mente både var for kostbar og som førte til en uheldig passivisering av de menneskene det gjelder. Det er dette som brukes som begrunnelse for arbeidslinjen i de relevante Stortingsdokumenter fra 1990-årene. Det legges vekt på betydningen av å få økt ressurstilgangen slik at det blir lettere å finansiere velferdsoppgavene i fremtiden, men både Attføringsmeldingen (1992) og Velferdsmeldingen (1995) gir en klart bredere begrunnelse for arbeidslinjen enn lønnsomhet (av og til blir begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» brukt). Velferdsmeldingen sier blant annet (s. 17): «Høy sysselsetting er avgjørende for å sikre velferden økonomisk, både for enkeltmennesker og samfunn. Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse». I Langtidsprogrammet 1994-97 (St.meld. nr. 4 1992-93) heter det: «For å trygge velferdssamfunnet vil det således være nødvendig å sikre at innretningen av velferdsordningene gjør deltakelse i verdiskapningen til det naturlige førstevalget for den enkelte så langt det er mulig, og generelt søke å hindre utstøtning fra arbeidsmarkedet». Det brukes altså både økonomiske og sosiale/menneskelige argumenter for arbeidslinjen.

Men hvorfor skjedde dette skiftet i syn – fra trygdelinje til arbeidslinje – omkring 1990? I Norge har hjelp til selvhjelp lenge vært et ledende prinsipp i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, men det ser ut til at dette prinsippet fikk mindre gjennomslagskraft i 1980-årene. Da økte antall uføretrygdede meget raskt og arbeidsmarkedsetatens attføringsapparat ble i betydelig grad bygget ned (Inge Seip (1991)). Men så dukket selvhjelpsprinsippet opp igjen i 1990-årene som arbeidslinjen, denne gang styrket med sterke samfunnsøkonomiske argumenter. Norge var ikke alene om denne interessen Noe liknende skjedde i en rekke land.

Inspirasjonskilden var nok ikke minst den diskusjon som hadde funnet sted i USA i 1970- og 1980-årene og som førte til en betydelig oppslutning om å erstatte den tradisjonelle sosialpolitikken med tiltak for å bringe mottakerne av sosialhjelp over i lønnet arbeid. Slagord som «the enabling state» ble populære (se for eksempel Gilbert (1995)). Et annet slagord var «empowering», i betydningen å styrke de svakt stilte gruppene det var tale om. Tanken var, i stor grad, å erstatte rettigheter med incentiver, slik at mottakerne av sosialhjelp så langt som mulig kunne bli i stand til å klare seg selv. Det var de konservative som ledet an i denne debatten, men den endte med at også Clintons demokrater sluttet opp om kravet om en endring. Den gamle sosialhjelpen er nå i betydelig grad avskaffet og erstattet med ulike former for utdanning og annen tidsbegrenset hjelp til sosialklientene for at de skulle kunne skaffe seg arbeid. En bekymring blant de «liberale» i USA er nå hva som kommer til å skje med dem som mislykkes med å få arbeid eller bare får et arbeid som de ikke kan leve av («working poor»).

I Neil Gilbert (1999) «Selvhjelpstaten: Et nytt paradigme for sosial trygghet» er disse tankene – i norsk språkdrakt – satt inn i en bredere ideologisk sammenheng. «Selvhjelpstaten» er en ikke helt vellykket oversettelse av «the enabling state». At staten skal yte hjelp til selvhjelp er en oppfatning som i Norge er like gammel som sosialpolitikken. Tankegangen fikk kanskje en noe svakere oppslutning da rettighetstankegangen ble dominerende, i 1960-årene, men hjelp til selvhjelp fikk økt betydning igjen i 1990-årene i form av arbeidslinjen. Rettighetstankegangen er under press i første rekke fordi det er en risiko for at vi i fremtiden ikke blir i stand til å innfri alle de rettigheter som gis i form av uføretrygd, høye alderspensjoner og annet. Men i tillegg er det økt oppslutning om at man skal kreve motytelser til rettighetene, noe som altså ikke er en ny tanke i Norge. Gilbert (1999) snakker om et «nytt paradigme for sosial trygghet», som innebærer overgang til mer markeds-konforme løsninger, privatisering, økt bruk av insitamenter og sanksjoner. Jeg tror at bruken av ord som paradigmeskifte neppe gir et godt bilde av det som er i ferd med å skje i Norge. Det er her mer tale om korreksjoner av systemet enn om en grunnleggende endring. I USA og andre angelsaksiske land skjer det derimot forandringer som i betydelig grad er ideologisk forankret i troen på at markeds-løsninger alltid er bedre enn ordninger i offentlig regi. De fleste av Gilberts referanser er bøker og artikler skrevet av amerikanere og engelskmenn. Det er i disse landene denne debatten har vært mest intens og ideologisk preget.

I Europa vil gjennomføringen av arbeidslinjen og andre elementer av selvhjelpstaten neppe kunne få så drastiske sosiale følger som en del frykter i USA. I

Europa er velferdsstaten bedre utbygget, med sterkere sosiale sikkerhetsnett. Den mest omtalte endring i denne retning i Europa er den omlegging av sosialpolitikken som planlegges i Tony Blairs Storbritannia. Også her skal det legges vekt på ulike tiltak for å få sosialhjelps- og trygdemottakere over i arbeid, så langt det lar seg gjøre. Enkelte tiltak, for eksempel for å redusere inntektsstøtten til enslige forsørgere, har allerede vakt sterk debatt og er delvis blitt trukket tilbake. Det er ennå for tidlig å si hvordan det nye britiske systemet vil bli i praksis. Hittil er det stort sett slagordene som er blitt presentert.

Et aspekt av arbeidslinjen som har vært debattert også i Norge, er om man skal kunne kreve arbeid som motytelse for sosialhjelp. Lov om sosiale tjenester åpner for dette etter vedtak i Stortinget i 1991. Vedtaket ble gjort mot stemmene fra Arbeiderpartiet og SV. Senere har ganske mange kommuner gjort bruk av ordningen (Lødemel 1997). Arbeiderparti-styrte kommuner ser ikke ut til å bruke ordningen i mindre grad enn borgerlig styrte. Det er egentlig merkelig at Arbeiderpartiet gikk imot forslaget i Stortinget i 1991. Den følger jo opp prinsippet i arbeidslinjen – særlig hvis den er utformet slik at den tilfører dem det gjelder, kvalifikasjoner som de senere kan ha nytte av. Ordningen kan også sies å ha slektskap med det gamle slagordet i arbeiderbevegelsen: «Gjør din plikt, krev din rett». Men det er interessant at Lars Gunnar Lingås (1998) – og kanskje mange andre sosionomer – tar avstand fra arbeid for sosialhjelp. Sosionomer har etter alt å dømme vært blant de sterkeste forkjemperne for rettighetstankegangen, altså at svake skal ha rett til relativt generøse ytelser av humanitære grunner. Å kreve motytelser, for eksempel i form av krav om at de svake må søke arbeid eller videreutdanning, er etter denne oppfatningen moralisme, som må fordømmes. Denne tankegangen avviker nok fra den dominerende oppfatningen blant folk flest.

I de stortingsdokumentene som er nevnt, er arbeidslinjen blitt omtalt på en meget bred og prinsipiell måte. Men hvor praktisk orientert og hvor bindende er denne politikken?

En test på hvor forpliktende arbeidslinjen faktisk oppfattes i praksis vil man få i hva som skjer på dette punktet for de gruppene som står svakest på arbeidsmarkedet. Det er nemlig de som mest trenger samfunnets hjelp for å få arbeid. Samtidig vil som antydning det som skjer på arbeidsmarkedet totalt sett også være av stor betydning for de svakeste. Når de fleste sterke har fått arbeid, øker sjansene for de svakere. Når de sterkere gruppene er tilbakeholdende med krav om nominelle lønnsforhøyelser, kan lavtlønnsgrupper lettere forsvare sine arbeidsplasser. Når denne rapporten konsentrerer seg om de svake gruppene, er det som del i en samlet

sysselsettingspolitikk. På den måten blir arbeidslinjen en del av den fulle sysselsetting.

Det må finnes en grense for rekkevidden av arbeidslinjen. Selv om den kan virke bra i mange, kanskje de fleste tilfellene, virker den ikke nødvendigvis positivt i alle sammenhenger. Livet kan ikke bare bestå av arbeid. Andre aktiviteter er også viktige og for den enkelte gjelder det å oppnå en balanse som føles rimelig mellom disse og arbeidet. Denne balansen kan se forskjellig ut i ulike livssituasjoner. Dessuten skal arbeidslinjen være et tilbud, ikke en tvang (en annen ting er at svake grupper, med få valgmuligheter, her kan føle at de er i en tvangssituasjon). Den som arbeider, må tjene mer enn den yrkespassive, men det må alltid finnes en grunntrygghet. Arbeidet må oppfattes som mer verdifullt enn passivitet, ellers vil arbeidet lett føles som en belastning som fører til lavere livskvalitet.

Den svake orker ofte ikke mer enn en mengde arbeid som er mindre enn «normalarbeidsdagen». For å oppnå en rimelig inntekt og samtidig en tilknytning til arbeidslivet kan en kombinasjon av lønn og trygd være en løsning. Å arbeide deltid er ganske vanlig i Norge, særlig hvis andre i husholdningen har heltidsinntekt. Siden en langt større andel av kvinnene enn av mennene har deltidsarbeid, står vi her overfor et spørsmål med en viktig kjønnsdimensjon. Den faller imidlertid utenom mitt tema. Deltid kan være ønsket eller påtvunget på grunn av mangel på heltidsjobber. Når det er ønsket, kan det være fordi vedkommende vil ha tid til utdanning, ubetalte omsorgssysler eller annet arbeid i hjemmet, men det kan også skyldes at vedkommende ikke orker «full» arbeidstid. I det siste tilfellet kan press for heltid gå på helsen løs og i verste fall ende i full uføretrygd. Økt utbredelse av ulike former for deltid er uttrykk for en fleksibilitet på arbeidsmarkedet som kan gjøre det lettere å få innpasset svake gruppers forskjelligartede arbeidsønsker.

Begrepet arbeidslinjen brukes også i forbindelse med grupper som ikke hører til de svake, slik de er definert her. Man har i Norge to ganger i 1990-årene hatt offentlige utredninger som har hatt som hovedformål å stimulere flere vanlige arbeidstakere til å bli lengre i arbeidslivet. Sist gjaldt dette Førtdispensjonsutvalget (NOU 1998:19), som foreslår å redusere en del av fordelene ved AFP-ordningen og, på den andre siden, å øke fordelene ved å utsette pensjoneringstidpunktet. Arbeidstakerorganisasjonenes representanter trakk seg ut av utvalget i protest mot disse forslagene. De argumenterte blant annet med at forslagene ville ramme svake grupper, som har reelle behov for tidligpensjonering, og begunstige sterke grupper som er i stand til å stå lenger i arbeid. Det er etter min mening viktig at arbeidslinjen ikke brukes på en måte som kan være til ugunst for svake grupper. Det er

selsvagt grunn til å vurdere om AFP-ordningen er blitt for gunstig for grupper som ikke er spesielt belastet, men det må i så fall ikke gjøres slik at det rammer dem som faktisk har behov for tidlig pensjonering. Det må la seg gjøre å stimulere til å stå lenger i arbeidslivet, uten at dette rammer svake grupper. Etter min oppfatning bør man være forsiktig med å si at det er et tilbakeslag for arbeidslinjen at den gjennomsnittlige pensjonsalder kanskje har sunket noe i 1990-årene, om man tar med både alderspensjonering, uføretrygding og andre former for pensjonering. Disse beregningene er etter min mening så avhengig av de forutsetningene som brukes, at de ikke lett lar seg bruke i praksis, på en forståelig måte. Det ville vært lettere å beskrive det som har hendt, ved å legge frem anslag for antall timeverk i lønnet arbeid utført av de ulike aldersgruppene. Det gir et mer presist bilde enn antall «sysselsatte». Den største norske arbeidskraftreserven ligger antagelig i muligheten for å få økt det gjennomsnittlige antall timeverk som utføres av deltidansatte.

3 Fremtidens arbeidsmarked

Usikkerheten er stor om hvordan arbeidsmulighetene vil bli i fremtiden. Det gjelder både for det ordinære arbeidsmarkedet og for dem som i denne sammenhengen regnes som svake grupper. Som nevnt er det en betydelig sammenheng mellom utviklingen på disse to områdene.

Det som er temmelig sikkert er at vi er oppe i en rask og uvanlig omfattende teknologisk endringsprosess, som holder på å forandre industrilandenenes arbeidsliv på en måte som gjør at mange taler om den tredje industrielle revolusjon. Hvor raske endringene vil bli, er et omdebattert tema. Det er blant annet ofte en stor tidsavstand mellom det tidspunkt en ny teknologi oppfinnes eller utvikles og når den faktisk benyttes allment. I alle samfunn er det en betydelig treghet når det gjelder å ta i bruk ny teknikk, men denne tregheten kan bli mindre når landenes grenser blir stadig mer «åpne».

Det er særlig de stadig nye anvendelsene av datateknologien – på praktisk talt alle områder av samfunnslivet – som fører med seg de store endringene. De bidrar blant annet til et sterkt redusert behov for arbeidskraft i vareproduksjonen og i store deler av den tradisjonelle tjenesteytingen. Disse endringene faller i tid sammen med en stadig mer omfattende internasjonalisering (globalisering) av de fleste lands økonomier og en spredning av markedsøkonomien til alle deler av

verden. Det gjør at endringene gjennomføres i et raskere tempo enn det vi tidligere har vært vant til. Det henger blant annet sammen med at kapital og andre produksjonsmidler nå får bevege seg temmelig fritt over grensene. Konsernene – som blir stadig mer globale og mindre underlagt nasjonal styring – kan langt lettere enn før flytte sine virksomheter dit hvor de mener det er mest lønnsomt. Velferdssamfunn med mange reguleringer og sterke fagforeninger kan oppleve at arbeidsplasser forsvinner i et tempo som ikke lett kan oppveies ved ekspansjon på andre områder. Hittil har overføringene av kapital mest gått til andre industriland, men man kan ikke se bort fra at det kan endre seg i fremtiden.

Hvordan vil alt dette påvirke sysselsettingsmulighetene i årene som kommer?

Her finnes det både optimistiske og pessimistiske prognoser. I Norge – som ennå preges av en oljebasert velstand – er det nok en overvekt av optimisme, selv om de fleste nye jobbene som vi håper skal være for hånden når oljealderen ebber ut, stort sett vil være avhengig av de samme markedene og de samme bakgrunnsfaktorene som arbeidslivet i andre industriland. De prognoser som lages om fremtidens arbeidsmarked, er for det meste basert på trendforlengelser. Det forutsettes at det ikke blir noe trendbrudd og regnes med at den nye teknologien vil ha omtrent samme virkning som tekniske endringer hittil har hatt, altså gi grunnlag for minst like mange nye arbeidsplasser som den tar livet av. Det legges vanligvis ikke noen vekt på at de nye arbeidsplassene, som etterspørselen gir grunnlag for, ofte lokaliseres til andre steder enn der de gamle arbeidsplassene lå. I en mer globalisert økonomi blir det færre hindringer enn før mot at nye arbeidsplasser kan bli lokalisert til andre land – til og med til andre verdensdeler.

OECD fortsetter å være optimistisk og antar at de teknologiske og andre endringer ikke vil føre til en prinsipielt annen utvikling enn hittil. OECD snakker riktignok om forholdet mellom OECD-området og resten av verden og fremhever for eksempel at den sterkt økte vareimporten fra NIC-land (newly industrialized countries) oppveies av en tilsvarende vekst i OECD-områdets eksport av investeringsvarer og lignende til slike land. Også OECD regner med at det vil bli store endringer på arbeidsmarkedene, men de vil i første rekke ramme grupper med rutinearbeid og lavt utdanningsnivå. Ekspansjon av «kunnskapsøkonomien» vil oppveie tapene. Det legges stor vekt på utdanning og informasjon, kombinert med større «fleksibilitet» i arbeidsmarkedene. OECD har satsset mye på sin «Jobs Study»(1994), som er fulgt opp blant annet med «Pushing Ahead with the Strategy» (1996). OECDs anbefalinger ser imidlertid ikke ut til å ha gitt seg store utslag i medlemslandenes politikk og arbeidsløshetstall. Der hvor anbefalingene går i den retning vedkommende

land allerede er på vei, mottas de som nyttig informasjon. Der hvor de er i strid med landets tradisjoner, for eksempel når det gjelder graden av «fleksibilitet» i arbeidsmarkedene, er de hittil blitt fulgt opp bare i begrenset utstrekning.

Det finnes også mange pessimistiske prognoser. Som eksempel kan nevnes boken «The End of Work» av den amerikanske økonomen Jeremy Rifkin (1995). Han gir en detaljert beskrivelse av hva som har hendt i ulike deler av økonomien de senere årene (ekseplene er fortrinnsvis, men ikke utelukkende hentet fra USA) som følge av ny teknologi, nye former for bedriftsorganisasjon og globalisering. Det har i USA ført til tap av millioner av arbeidsplasser, et tap som etter Rifkins mening ikke på langt nær er blitt oppveiet av at det er kommet til nye, mer avanserte jobber. Derimot har USA fått et stort antall meget dårlig betalte arbeidsplasser – mange av dem er midlertidige deltidsjobber – noe som har bidradd til et markert fall i levestandarden for en betydelig del av den amerikanske befolkningen. De rike er blitt enda rikere, de fattige enda fattigere. Kriminaliteten er høy – noe som Rifkin mener i stor utstrekning kan forklares ved arbeidsløsheten og andre sosiale misforhold. De som tjener på utviklingen, viser ikke noen form for solidaritet med de fattige, og synes å føle mer fellesskap med rike i andre land. USA er i ferd med å virkeliggjøre totredjedelssamfunnet. Rifkin mener at man bare er i begynnelsen av utnyttelsen av de mulighetene som den nye teknologien byr på, og at den vil føre med seg enda større endringer i arbeidslivet enn de vi allerede har sett. De tradisjonelle jobbene i industri og store deler av tjenesteytingen vil stort sett forsvinne, mener han. Konsernene er bare ute etter å tjene penger og er stort sett ikke interessert i de sosiale virkningene.

Rifkin legger antagelig for stor vekt på de negative sidene ved utviklingen. At han henter så mange av sine eksempler fra USA, som har et svakt utviklet sosialt sikkerhetsnett og en «svak stat» sammenliknet med for eksempel Norden, bidrar vel også til at bildet blir relativt mørkt.

Hvem har rett, optimistene eller pessimistene? Siden OECD og de fleste norske prognosemakerne stort sett bygger på trendforlengelser fra historiske data, kan man ikke se bort fra at de ikke greier å fange opp trendbrudd. Rifkin legger antagelig for stor vekt på bransjedata og undervurderer sannsynligvis våre muligheter til å skape helt nye former for arbeid. Men det som under enhver omstendighet fremgår av praktisk talt alt som skrives om dette, er at vi må innstille oss på fortsatt store endringer i arbeidslivet. Forskjellen mellom prognosene gjelder i første rekke ulike vurderinger av økonomienes evne til nyskaping. Her vil nok veksten i etterspørselen spille en viktig rolle. Hvor raskt vil det gå? Hittil har de økonomiske

virkningene av den nye teknologien kommet langsommere enn tidligere forventet, men heller ikke her er det rimelig bare å legge vekt på det som har skjedd til nå.

Hvilken virkning vil en utvikling i den retning som er antydnet her, ha på de svake gruppenes muligheter på det norske arbeidsmarkedet?

Visse former for ny teknologi vil kunne virke positivt for svake grupper. Eldrebølgen har for eksempel ført til stor interesse i mange land for utvikling av nye tekniske hjelpemidler for fysisk handikappede. På den andre siden vil omstillingene føre til nye og økte krav om utdanning og omstillingsevne. For middelaldrende og eldre arbeidstakere med et svakere eller annerledes utdanningsgrunnlag enn det som nå er vanlig blant yngre, kan problemene bli større når de tradisjonelle arbeidsplassene blir færre. For mange funksjonshemmede vil en mer komplisert teknologi, sannsynligvis kombinert med hyppigere endringer i arbeidslivet, kanskje gjøre adgangen til arbeidsmarkedet vanskeligere.

Norge har aldri hatt flere under utdanning enn nå. Om få år vil tilbudet av velutdannet arbeidskraft bli meget stort, kanskje større enn etterspørselen (bortsett fra for helsepersonell og lærere). Det vil – hvis ikke nye akademikerjobber skapes raskt nok – føre til at folk med høy utdanning også vil konkurrere om arbeidsplasser som til nå har vært besatt av folk med lavere utdanning. De som til syvende og sist kan bli presset ut, er de med den dårligste utdanningen og i det hele tatt de som ellers står svakest på arbeidsmarkedet. I land med et utbygd vern om de ansattes rettigheter – slik som Norge – vil en slik «utpressing» ta tid. Den blir aktuell i første rekke ved nedlegginger og store innskrenkninger. Det vil forsinke prosessen. I tillegg viser prognosene over befolkningsutviklingen at etter 2010 vil tallet på pensjonister komme til å øke sterkt, mens antall yrkesaktive antagelig vil stagnere. Det kan føre til et strammere arbeidsmarked, noe som kan være fordelaktig for svake grupper.

Men generelt kan vi ikke se bort fra at den utviklingen som hele den industrialiserte verden nå er inne i, på mange måter kan komme til å virke negativt for de svake gruppene.

Hvordan utviklingen vil bli i det enkelte land, vil likevel avhenge av den politikk som føres i forhold til de svake gruppene. Man behøver ikke kopiere USA.

Det som nå avtegner seg i USA og flere andre land, virker negativt ut fra de prinsippene som gjelder i et velferdssamfunn bygd på solidaritet med de svake og med en vidtgående økonomisk og sosial utjamning. Det aktualiserer spørsmålet om alternativer til en samfunnsmodell som åpenbart ikke greier å motvirke ekstrem ulikhet og andre uheldige sosiale konsekvenser. Vil det kunne skje ved å

utvikle den velferdstenkning som ligger til grunn for dagens norske politikk? LOs program forutsetter i realiteten et system som er sterkt nok til å korrigere markedsøkonomien, selv etter de store forventede endringene i arbeidslivet.

4 Hva er svake grupper?

Svake grupper på arbeidsmarkedet er et relativt begrep. Etterspørselen etter arbeidskraft endrer seg, nå antagelig raskere enn før. De som ikke har de egenskaper og den kompetanse som etterspørres i årene som kommer, blir morgendagens svake grupper. Det gjelder blant annet de – særlig en del av de eldre – som ikke greier «å følge med» i endringene. Disse endringene vil ikke bare kreve nye kunnskaper. De vil også kunne føre med seg nye former for belastninger (stress). Også tilbudsiden endrer seg. De unge som kommer inn på arbeidsmarkedet, har stort sett bedre og i hvert fall nyere utdanning enn de fleste av dem som allerede har arbeid. De unge og velutdannede er naturlig nok mer attraktive for arbeidsgiverne enn eldre arbeidssøkere, spesielt om de sistnevnte kommer fra de arbeidsløses rekker. Den dårligere utdannede arbeidskraften kan imidlertid få mer etterspurt kompetanse ved hjelp av egnede former for videreutdanning. Hvis de ledige bor på «feil» sted, kan støtte til flytting være et aktuelt tiltak.

Mange svake har imidlertid ikke forutsetninger for å kunne dyktiggjøres i den grad at de blir attraktive for arbeidsgiverne, verken nå eller i fremtiden. Det vil gjelde selv om den generelle etterspørsel etter arbeidskraft blir så stor at alle attraktive får jobber som svarer til deres formelle kompetanse. I en slik situasjon kan det godt tenkes at arbeidsgivere lar være å ansette svake, men heller investerer i arbeidsbesparende utstyr, flytter eller «outsourcer» produksjon til utlandet, og lignende. Mange av de svake har antagelig for lav produktivitet når man skal gi dem tariffmessig lønn. Den amerikanske løsningen, å betale de svake gruppene så lave lønninger at det presser dem under fattigdomsgrensen, kan føre til et lavere antall registrerte arbeidsløse, men øker i stedet antallet fattige som for å overleve må ha sosialhjelp i tillegg til lønnen.

Enkelte har hevdet at når eldrebølgen kommer for alvor ut i neste århundre og yrkesbefolkningens andel av den samlede befolkning går ned, vil arbeidsløshetsproblemet løse seg «av seg selv». Sysselsettingsproblemet for de aller svakeste vil imidlertid ikke bli løst, selv om et strammere generelt arbeidsmarked vil gjøre det lettere å få arbeid for dem som befinner seg i grenseområdet mellom de svake og

de attraktive. Når arbeidsgiverne ikke lett kan få dekket sitt behov for arbeidskraft fra de yngre og velutdannede, vil de måtte endre sine holdninger til grupper som de hittil har vært skeptiske til og ta inn, folk som i realiteten hele tiden har vært produktive nok. Men selv da vil det bli igjen reelt svake grupper som er ulønnsomme etter markedets vurdering, i og med at tariff lønnen overstiger verdien av den innsats de kan gjøre. Det er mulig at den teknologiske utviklingen og forholdene ellers i en stadig mer globalisert økonomi vil øke antallet slike svake heller enn å redusere det.

Markedet, med dets krav til lønnsomhet, kan altså ikke alene løse sysselsetningsproblemet for de svake gruppene. Til det trengs det ulike former for innsats fra stat og kommuner og i en viss grad fra organisasjoner og andre frivillige sammenslutninger. Det er vanskelig å si hvor mange som er så svake at de trenger en slik spesiell bistand. Selv om man har en viss oversikt over hvor mange som har handikapp av ulike slag, vet man ikke hvor mange det er som aktivt vil søke arbeid. Meningsmålinger fra noen år tilbake tyder på at bare en mindre del faktisk vil gjøre det. For personer som er i arbeid, kan arbeidsgiveren finne det fordelaktig å omplassere eldre arbeidstakere og andre yrkeshemmede ansatte med begrensede handikapp, uten at noen offentlig støtte kommer inn i bildet. På den måten kan de fortsette i bedriften selv om deres produktivitet er blitt litt redusert. Alt dette gjør at det ikke er lett å dimensjonere omfanget av behovet for offentlig innsats.

5 Langtidsledige

Arbeidsledigheten i Norge steg sterkt fra høsten 1988, men har de senere årene gått kraftig ned igjen. Tallet på dem som har vært arbeidsløse en kortere tid er langt høyere enn det registrerte tallet på et gitt tidspunkt. Et antall korttidsarbeidsløse er en normal del av ethvert arbeidsmarked. Det dreier seg jo om folk som er ledige en kort tid før de får en ny jobb. En stor gjennomstrømming – altså et stort antall som er ledige en kort tid og helst et enda større tall som får jobb i det samme tidsrommet – kan være tegn på stor omstillingsevne både i arbeidslivet og blant arbeidstakerne. Det som er det farlige ved arbeidsløshet, er at noen går ledige i lange perioder, blir *langtidsledige*.

Ledigheten måles i forhold til arbeidsstyrken, men denne er ikke stabil. I Norge svinger den mer med variasjonene i etterspørselen etter arbeidskraft enn det som er vanlig i de fleste andre industriland. Høy arbeidsløshet gir grunnlag for en økt

tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet. Det er beregnet at i 1992 besto arbeidsstyrken av 160 000 færre personer enn dersom arbeidsstyrken hadde utviklet seg etter trenden frem til 1988 (Colbjørnsen og Larsen 1995). I Norge synker yrkesfrekvensen med 0,9 prosent når ledigheten øker med 1,0 prosent. Mange av dem som har trukket seg tilbake fra arbeidsmarkedet, tar utdanning, mens andre er hjemmевærende og lignende. Med de bedre tidene 1993–98 har mange av de «tilbaketrukkene» åpenbart kommet inn på arbeidsmarkedet igjen, slik at veksten i sysselsettingen har vært merkbart større enn fallet i arbeidsløsheten. For å ta dem – totalt sett – med blant de svake gruppene, måtte vi ha visst mer om hva slags grupper det er som har trukket seg tilbake og hvorfor de har gjort det.

De registrerte langtidsledige er i Norge personer som har vært arbeidsløse i mer enn ett halvt år og som i denne tiden ikke har hatt noen form for arbeid eller vært med i angitte typer arbeidsmarkedstiltak. Internasjonalt, blant annet av OECD, defineres langtidsledige som arbeidssøkende som har vært ledige minst ett år. I 1987, det siste året før den siste bølgen av stor arbeidsløshet i Norge, lå tallet på langtidsledige definert på norsk måte, på omlag 10 000. I 1992 hadde det steget til omkring 40 000. I 1997 var antall langtidsledige kommet ned i vel 24 000 og i første halvår 1998 i gjennomsnitt 16 700. I september 1998 var antallet kommet ned i 11 900. Som andel av samtlige ledige utgjorde langtidsledige i 1992 over 35 prosent. Denne andelen var i 1994 sunket til 29 , steg deretter til vel 33 i første halvår 1997, men var i september 1998 kommet ned i 26 prosent. Det er ikke opplyst hvordan disse tallene påvirkes av at en del av de langtidsledige har fått AFP-pensjon eller av andre grunner har forlatt de arbeidsløses rekker. Den sterke nedgangen i antall arbeidsløse de senere årene kom altså ikke fullt ut de langtidsledige til gode frem til 1997, men i 1998 har de til gjengjeld hatt et sterkere fall i ledigheten enn gjennomsnittet.

De tallene som er oppgitt her, er minimumstall, siden norsk statistikk «nullstiller» langtidsledige både hver gang de får et arbeid og når de gjennomgår et arbeidsmarkedstiltak. Nullstilling kan være rimelig når den ledige får en jobb, selv om den er kortvarig. Det betyr jo at han i en viss grad er blitt godtatt på arbeidsmarkedet igjen. Det kan man ikke si er tilfellet dersom han deltar i et arbeidsmarkedstiltak. Det ville gitt oss et mer realistisk bilde av situasjonen om vi også hadde fått tall for antall langtidsledige uten nullstilling for deltaking i arbeidsmarkedstiltak. De tall for antall langtidsledige som man nå opererer med, påvirkes av omfanget av arbeidsmarkedstiltak. Når budsjettet for disse reduseres, som tilfellet har vært de siste årene, fører det til at tallet på langtidsledige blir høyere enn det ville

ha blitt med uendret tiltaksvolum. De langtidslediges stilling på det ordinære arbeidsmarkedet behøver ikke ha endret seg. Vi ville ha fått et mer realistisk bilde om vi kunne ha fått tall på dem som har vært utenfor det ordinære arbeidsmarked i mer enn ett halvt år.

Langtidsledighetens andel av de helt ledige øker med stigende alder (Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet Nr. 2/97). I første kvartal 1997 var denne andelen nesten 75 prosent for dem på 60 år og over og 40 prosent for dem mellom 50 og 59 år. Motivasjonen for å søke ny jobb er i snitt svakere blant eldre arbeidstakere enn blant yngre. Både den yrkesmessige og geografiske mobiliteten er lavere for eldre enn for yngre arbeidssøkere.

Hvor mange av de langtidsledige kan sies å tilhøre de svake grupper? Det har vi ingen klare indikasjoner på. Arbeidsløsheten økte nærmest eksplosivt fra høsten 1988 av, så sannsynligheten er stor for at atskillige av dem som ble gående ledige, hadde vel så gode kvalifikasjoner som mange av dem som beholdt jobben. De best kvalifiserte blant de ledige må antas å ha lettest for å få ny jobb, men noen av dem kan likevel ha havnet blant de langtidsledige (blant annet fordi de bor på feil sted eller har bakgrunn i en bransje der sysselsettingen er blitt sterkt redusert). Stort sett synker andelen ledige med stigende utdanningsnivå, men for ledige over 50 år med høy utdanning synes alderen å spille større rolle enn utdanningen.

Et spesielt problem er det at så pass mange av de langtidsledige har tidligere yrkesbakgrunn i bransjer med klart synkende sysselsetting. Over en fjerdedel av de langtidsledige er tidligere industriarbeidere. At mange av de langtidsledige har bakgrunn i administrativt arbeid og handel kan avspeile en reduksjon av sysselsettingen i tradisjonelt rutinearbeid. Hvis ledige skal føres over i bransjer som er helt nye for dem, må det satses mye mer enn om det bare er tale om å forbedre kunnskapene i et yrke som vedkommende ellers er fortrolig med.

Undersøkelser viser at mange arbeidsgivere oppfatter langvarig arbeidsløshet som et tegn på at det «er noe i veien» med dem (Larsen 1995). Halvparten av arbeidsgiverne ser likevel ikke på ledighet inntil seks måneder som noe negativt. Mange arbeidsgivere foretrekker imidlertid å ansette nykomlinger på arbeidsmarkedet fremfor å ta inn ledige. Jo lengre ledigheten har vart, jo større er skepsisen hos arbeidsgiverne. Dette er en utfordring for arbeidskontorene, som skal hjelpe de langtidsledige til å få vist hva de duger til.

De langtidsledige er åpenbart en ganske uensartet gruppe. For å få skilt klinten fra hveten foreslo Colbjørnsen og Larsen (1995) å gi langtidsledige som selv greier å skaffe seg jobb, en bonus. De som blir igjen, er personer som ikke greier å skaffe

seg arbeid på egen hånd. De kan grovt deles opp i to grupper: De som kan få nok kompetanse til bli attraktive på arbeidsmarkedet bare ved vanlige utdanningstiltak og aktiv arbeidsformidling, og de for hvem dette ikke er tilstrekkelig. Det er de sistnevnte som er en svak gruppe og de virkemidler som må tas i bruk for å hjelpe dem, svarer i stor grad til dem som vil bli omtalt i avsnittene om de andre svake gruppene. For å hjelpe dem må arbeidskontorene ofte samarbeide med andre deler av det offentlige hjelpeapparatet.

Rask oppfølging er viktig for å øke mulighetene for å få integrert langtidsledige i arbeidsmarkedet igjen, både på grunn av arbeidsgivernes holdninger og fordi lang ledighet kan bli starten på en sosial klientkarriere. Dessuten bør arbeidskontorene så snart det er på det rene at det dreier seg om langvarig ledighet, skaffe seg klarhet over hva slags problemer de ledige har, blant annet for å få skilt ut den svake gruppen blant dem, samtidig som de sterkere får den hjelp de har behov for. For alle grupper langtidsledige har det stramme arbeidsmarkedet de senere årene virket positivt. Mange som man tidligere oppfattet som nærmest håpløse tilfeller, har fått arbeid, heltid eller deltid. De som fremdeles er langtidsledige, spesielt de som har vært det lenge, må antagelig regnes som meget vanskelig å få sysselsatt. I alle fall vil denne gruppen kreve en større innsats fra arbeidskontorenes side enn den som vanligvis gjøres for de ledige. Det er derfor lite rasjonelt å skjære budsjettene for arbeidsmarkedstiltak så sterkt ned at en slik innsats for langtidsledige og andre svake grupper blir vanskelig å gjennomføre. Regjeringen Bondeviks budsjettforslag innebærer omtrent en halvering av innsatsen i arbeidsmarkedstiltak fra 1998 til 1999, og det endelige budsjettforlik enda mer. Dette må betegnes som kortsynt. Riktignok har tallet på ledige gått sterkt ned, men de som blir igjen, krever i snitt en relativt stor innsats fra arbeidsmarkedsetatens side. Kampen mot langtidsledighet må føres kontinuerlig og i betydelig grad ha preg av forebygging. Det var et viktig punkt i utredningen fra Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) at arbeidsmarkedsetaten måtte få et relativt rommelig budsjett også i perioder med lav ledighet, både for å kunne hjelpe utsatte grupper og for å bidra til at arbeidsmarkedet fungerer mer effektivt. Det er en viktig og kontinuerlig oppgave, spesielt for arbeidsmarkedsetaten, å bidra til en reduksjon av den eksisterende mistilpassning mellom bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft og arbeidsstyrkens kvalifikasjoner, motivasjon og tilgjengelighet (Særskilt vedlegg til St.meld. nr.4 (1996-97) s. 137ff.).

Konklusjon

Arbeidsmarkedsetaten må ha et budsjett, også i tider med lav arbeidsløshet, som er stort nok til at den kan arbeide langsiktig, med sikte på å forebygge fremtidig ledighet, og til at den kan yte effektiv hjelp til langtidsledige og andre grupper som krever spesielle tiltak (se avsnitt 7, 9, 10, 11 og 12). For langtidsledige med sammensatte problemer (de kan for eksempel også være syke eller funksjonshemmede) må arbeidskontorene arbeide nært sammen med andre deler av hjelpeapparatet. En hovedregel er at arbeidskontorene bør sette hjelpen inn så raskt som mulig, før ledigheten har fått festnet seg.

6 Langtidssyke

En ganske vanlig måte å falle av lasset på i arbeidslivet er å bli syk i lange perioder. Risikoen er stor for at dette kan bli begynnelsen på en klientkarriere, som går videre til attføring og uføretrygd. Sykefraværet er relativt høyt i Norge og det har ført til krav fra arbeidsgiverne og konservative politikere om innstramminger i sykelønnsordningen som sammenlignet med andre land er «generøs» (100 prosent kompensasjon av lønnen i ett år, ingen karensdager). Som svar på kravene om innstramminger i trygdeordningen, satte LO og NHO i 1991 i gang et samarbeidsprosjekt for å få redusert sykefraværet. Etter at det opprinnelige prosjektet ble avsluttet i 1994, føres det videre i en litt endret form. Et prosjekt har for eksempel tatt sikte på å få redusert omfanget av ensidig gjentakelsesarbeid, som antas å være en av årsakene til sykdom.

Generelt sank sykefraværet betydelig 1987–88. NHOs statistikk viser en reduksjon i langtidsfraværet (mer enn tre dager) fra 1987 til 1994 på 25 prosent for kvinner og 34 prosent for menn. Korttidsfraværet (inntil tre dager) gikk i samme periode ned med 11 prosent for kvinner og 7 prosent for menn (Arne Mastekaasa 1998). Etter 1994 har sykefraværet steget igjen, men er foreløpig under toppnivået i slutten av 1980-årene. Omkring halvparten av økningen siden 1994 har falt på gjengangere, personer som har hatt flere fravær med sykepenger med mindre enn seks måneders mellomrom i løpet av ett år. Det er en meget liten del av lønnstakerne, i 1995 bare 13,7 prosent, som mottar sykepenger fra Folketrygden. To prosent av lønnstakerne sto i 1995 for 54 prosent av sykepengedagene, fem prosent for over 80 prosent. Av disse fem prosentene var 62 prosent kvinner, med et inntektsnivå som var langt under gjennomsnittet (Pedersen 1997).

Det har vært delte meninger om årsakene til det betydelige fallet i sykefraværet, som bare gjaldt lengre sykefravær (omfanget av korttidssykefravær viser bare mindre variasjoner). Arne Mastekaasa (1998) gir en oversikt over ulike hypoteser på dette området. Enkelte mener at det er en klar sammenheng mellom nivået for arbeidsløsheten og sykefraværet (særlig korttidsfraværet). Man snakker om en disiplineringseffekt: Med høy arbeidsløshet blir folk reddere for å miste jobben. Det pekes også på en seleksjonseffekt: Blant de arbeidsløse kan det være flere som ville blitt syke enn det er blant dem som er i arbeid.

Axel West Pedersen (1997) peker blant annet på at den sterke veksten i antall uførepensjonerte frem til begynnelsen av 1990-årene kan ha drenert arbeidsmarkedet for personer med stor risiko for sykefravær (altså en seleksjonseffekt). Innstramningen i 1991 av adgangen til å få uføretrygd kan være en av årsakene til at sykefraværet har steget igjen fra 1994. West Pedersen sier ellers blant annet: «Spissformulert kan man si at hvis regjeringen lykkes i satsing på arbeidslinja, må det nødvendigvis føre til et høyere sykefravær enn det som ellers ville være tilfellet». West Pedersen sier videre: «Den "sunne" bedriften er ikke nødvendigvis den bedriften som kan oppvise de laveste fraværstallene. I kampen for å redusere det "unødvendige" fraværet er det nødvendig å utvikle suksesskriterier som tar behørig hensyn til arbeidsstokkens sammensetning, og som belønner bedrifter som er flinke til å ansette og ta vare på personer med helseproblemer og yrkeshemninger».

Av det sistnevnte resonnementet kan man trekke den konklusjon at man ikke bør legge ensidig vekt på hvordan totaltallet for sykefraværet utvikler seg, isolert sett. Det betyr ikke at det ikke er av stor betydning å få redusert sykefraværet. Langvarig sykdom er en belastning både for dem det direkte gjelder, for bedriften og for samfunnet i sin helhet. Som nevnt kan den bli innledningen til en klientkarriere som kan ende i uføretrygd. En vellykket arbeidslinja må innebære at slike onde sirkler i størst mulig grad brytes.

Hva kan man gjøre? Mastekaasa (1998) sier blant annet:

«Forsøksvirksomheten på sykefraværsområdet har et stort omfang. Arbeidet i bedriftene omfatter både motivasjonsorienterte tiltak, tiltak rettet mot arbeidsmiljøet og oppfølging av sykmeldte. Det har foregått betydelige omorganiseringer ved trygdekontorene, og trygdekontorer er blitt mer aktive i sin oppfølging av sykmeldte, f.eks. ved innkalling av sykmeldte til samtale. Mange studier rapporterer også om tiltak for å bedre kontakt og samarbeid mellom trygdekontor, behandlende lege, arbeidsplass og andre relevante

parter. Det er også forsøkt med redusert arbeidstid og med utvidet adgang til egenmelding». På bakgrunn av de høyst varierende forholdene i arbeidslivet og blant de sykmeldte, er det grunn til å vente at forskjellige metoder vil og bør bli tatt i bruk i arbeidet for å få ned sykefraværet.

I denne sammenheng vil jeg peke på den lærdom man kan dra av samarbeidsprosjektet mellom LO og NHO, som er blitt evaluert av flere institutter (jeg bygger her særlig på den mest omfattende, L. Andersen (1994) Sykefraværprosjektet 1991–1993. Erfaringer fra bransjer i LO/NHO-området», SINTEF Ifim). Det mest interessante er etter min mening ikke at det samlede sykefravær gikk ned, men at det i de bedrifter der man lyktes med et aktivt samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og bedriftslegen (den sistnevnte har åpenbart vært en nøkkelperson de fleste steder), ble oppnådd en oppsiktsvekkende reduksjon i sykefraværet. Problemet var at det var for få bedrifter som la opp arbeidet på denne måten. I de bedrifter som la opp arbeidet på den riktige måten, ble de syke fulgt opp, ikke ved kontroll, men med omtanke. Det ble blant annet lagt stor vekt på å bedre arbeidsmiljøet og å øke trivselen. På den måten minsket stress og vantrivsel, som ofte er en årsak til «flukt inn i sykdommen».

Statistikken viser at en stor del av sykefraværet skyldes antatt psykosomatiske forhold. to tredjedeler av de oppgitte årsaker er mentale lidelser og lidelser i muskel- og skjelettsystemet. Det siste kan være rent fysiske lidelser, men de kan ofte ha sammenheng like meget med sosiale og psykiske som fysiske forhold. Også andre av de diagnoser som denne statistikken angir – antagelig de fleste, kan ha sammenheng med psykosomatiske forhold. «Ondt i ryggen» kan være tegn på vantrivsel. I så fall kan den forebygges ved et bedre arbeidsmiljø. De vellykkede resultatene fra en del bedrifter i LO-NHO-prosjektet er stort sett alle eksempler på hvordan sykefraværet går ned når arbeidsmiljøet forbedres. Reduksjonen i sykefraværet var i mange tilfeller så dramatisk at den bare kan forklares ved at diagnosene i stor utstrekning gjelder forhold av psykosomatisk art.

Bedring av arbeidsmiljøet er selvsagt også bedriftene sterkt interessert i, ikke minst fordi de samme faktorene som fører til et bedre arbeidsmiljø, også kan føre til høyere produktivitet og bedre kvalitet i produksjonen. Bedriftsledelsen kan også være interessert i å bidra til en følelse av fellesskap mellom bedriften og dens ansatte som gjør det legitimt for de ansatte å vise lojalitet overfor sin arbeidsplass. Dette er en helt annen tilnærming til problemet enn å innføre karensdager og redusert sykelønn, som jo har vært NHOs og konservative politikeres hovedlinje på

dette området. Det er interessant at arbeids- og administrasjonsminister Eldbjørg Løwer i en artikkel i Aftenposten 2. november 1998 skriver blant annet: «Debatten om sykefravær må ledes inn i et nytt spor: bort fra kostnader ved økt sykefravær – og hvem som skal betale regningen – og over til den egentlige hovedoppgaven: En best mulig drift av bedrifter og virksomheter til alles, ikke minst arbeidstagerne, beste».

Som en oppfølging av de forannevnte evalueringsrapportene har Lars Andersen og Kjell Nytrø, i samarbeid med styringsgruppen for LO-NHO-prosjektet, utarbeidet en strategi i tre trinn for forebygging av sykefravær i virksomheter (Andersen og Nytrø 1994). Det foreligger nå atskillig materiale om hvordan man gjennom samarbeid på bedriftsplan kan bedre arbeidsmiljøet og derigjennom minske sykefraværet. En del av opplegget er å få bygget ut bedriftshelsetjenesten også i små bedrifter og gjøre den til en sentral faktor i arbeidet for et bedre arbeidsmiljø. Den innsikt man nå har om årsakssammenhengene kan benyttes til igjen å gi dette arbeidet høyeste prioritet. Verken fagbevegelsen eller det politiske system er tjent med en evinnelig strid om sykelønnsordningen. Arbeidsgiverne kan ikke være blinde for fordelene ved et bedre arbeidsmiljø. Det er mange grunner til å følge opp de positive erfaringene fra samarbeidsprosjektet 1991–94. I LOs «forsterkede solidaritetsalternativ», vedtatt på kongressen 1997, oppfordres klubber og enkeltmedlemmer blant annet til å engasjere seg i attføring og oppfølging av langtidssyke.

Et konkret eksempel på hva som kan gjøres er fra Holmenkollen Restaurant i Oslo, der sykefraværet ble bragt ned fra 25 til 4 prosent på to år. Utgangspunktet var at de ansatte dannet en helse-, miljø- og sikkerhetsgruppe og at lederen deltok i et LO/NHO-kurs om hvordan man kunne få ned sykefraværet. En fysioterapeut gikk gjennom samtliges arbeidssituasjon og anbefalte endringer, som førte til et bedre arbeidsmiljø. Alle langtidssykmeldte ble vurdert på nytt og fikk tilbud om bedre behandling. Trygdekontor og Arbeidslivstjenesten (omtalt senere) var inne i bildet.

Offentlige institusjoner har et hovedansvar og stor interesse av å få redusert sykefraværet. Det offentlige apparatet er imidlertid ofte for fragmentert til å kunne angripe dette spørsmålet på en helhetlig måte. En bedriftslege opererer innenfor bedriftsmiljøet, i samarbeid med dem som jobber der. En offentlig lege vil vel i de fleste tilfeller se det hele utenfra og ofte bare oppdage pasientens «sykdom» i medisinsk forstand. Trygdekontorene skal bidra til å få redusert lange sykefravær. I rapporten «Nytter det å følge opp sykmeldte?» (Fafø-notat 1996:3) beskriver Espen

Dahl et forsøksprosjekt i Buskerud, der tre trygdekontor innkalte langtidssykmeldte til samtaler og lignende, mens det ikke ble gjort noe overfor en kontrollgruppe. Resultatet var at sykefraværet i den første gruppen ble 17–19 dager kortere enn i kontrollgruppen. Det hjalp altså å «snakke sykmeldte tilbake til jobben».

Trygdeetaten har fått et sentralt oppfølgingsansvar overfor langtidssykmeldte, herunder plikt til å følge opp og sette i verk tiltak senest etter 12 ukers sykmelding. Rikstrygdeverket la i juli 1996 frem en handlingsplan for oppfølging av sykmeldte. Målet har vært at planen skal være gjennomført på alle nivåer i etaten innen utgangen av 1998. Sentralt i handlingsplanen har «lovbestemt oppfølging» stått, det vil si håndtering av sykmeldingsattester og andre rutiner og – ikke minst – å angi en ramme for hvilke aktiviteter trygdekontorene bør rette særlig stor oppmerksomhet mot under oppfølgingsarbeidet. Oppmerksomhet har også vært rettet mot bruk av rådgivende lege og mot økt bruk av spesielle virkemidler. Ikke minst har bruken av «aktiv sykemelding» vært fremhevet som viktig. Den innebærer at en sykmeldt kan utføre den type arbeid som sykdommen tillater. Hensiktsmessige tiltak som ledd i oppfølgingen er også gradert sykmelding, attføring i sykepengeperioden og friskmelding til arbeidsformidlingen. Generelt kan man si at trygdeetaten tar sikte på ryddighet og klare rutiner, med vekt på blankethåndtering. Det arbeid som trygdeetaten utfører på dette området er viktig, men det kan selvsagt ikke erstatte det arbeidet som skjer på arbeidsplassene og som i hovedsak er rettet mot å forbedre arbeidsmiljøet.

Arbeidsmarkedsetaten deltar også i arbeidet for å få redusert sykefraværet, særlig gjennom den såkalte Arbeidslivstjenesten. Den ble opprettet i 1994, er organisert på fylkesbasis og har i dag om lag 90 konsulenter. De skal gi råd og veiledning til bedrifter – private og offentlige – som ønsker å etablere rutiner for oppfølging av sykefravær og forebyggende attføring. Bedriftene kan få gratis veiledning om hvor det er hjelp å få, om gjeldende lover og forskrifter, om muligheter for omskolering og omplassering og om offentlige støtteordninger. Arbeidslivstjenesten kan også yte hjelp til å starte forebyggende tiltak og til å utforme handlingsplaner ved sykefravær og bedriftsintern attføring, til å evaluere slik virksomhet og til å kvalitetssikre helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Tjenesten kan formidle kontakter til andre offentlige instanser. Det er viktig at tjenesten samordnes nært med det som ellers gjøres på dette feltet.

Tone Alm Andreassen (1996) har foretatt en såkalt prosessevaluering av Arbeidslivstjenesten da den var under oppbygging. Hun konkluderer med at

«tjenesten bør ha rom for å gå inn i alle deler av problematikken rundt fravær og frafall, både hvordan bedriftene kan organisere oppfølging av ansatte med sykefravær og behov for bedriftsintern attføring, og hvordan bedriftene kan arbeide med avdekking og forbedring av fraværsfremkallende og frafallsforsterkende forhold. Videre bør tjenesten ha rom for å gripe fatt i problematiske forhold som avdekkes i feltet og fungere som en katalysator og initiere endring ved å mobilisere også andre aktører. Det forhold at tjenesten ble lagt til en av etatene i et tverretatlig og interorganisatorisk felt, ser ut til å ha lagt noen begrensninger i forhold til tjenestens mulighet til å utvikle en slik bred tilnærming til oppgaven».

Dette var i oppbyggingsfasen. Hvordan har Arbeidslivstjenesten senere utviklet seg? Tor Sandberg gir i Dagsavisen 9. november 1998 en interessant reportasje om hvordan Arbeidslivstjenesten har hjulpet til med å få ned sykefraværet på Døli alders- og sykehjem i Nittedal. De ansatte har vært aktivt med på prosjektet og har kommet med et stort antall forslag til forbedringer. Blant de ting som allerede er gjennomført er innretting av et trimrom som de ansatte kan bruke i arbeidstiden og at de ansatte kan bedrive egenutvikling innen sitt fagområde to timer hver uke. Ved sykemeldinger blir de ansatte fulgt opp i langt større grad enn før, blant annet med telefoner og blomster. Samarbeidet med trygde- og arbeidskontor er blitt bedre. Arbeidet ved alders- og sykehjemmet skjer på tre nivåer: forhold som gjelder den enkelte avdeling som kan løses der, forhold til andre avdelinger som kan løses internt og ved hjelp av ledelsen, og forhold som må ut av huset for å finne sin løsning, for eksempel ved politiske vedtak i kommunestyret. Man dokumenterer også hva de ansatte gjør, hvor lang tid det tar og hva som avviker fra gjeldende regler. Virksomheten drives i det hele tatt ut fra en langt mer bevisst strategi enn før, med stor vekt på arbeidsmiljøet og samarbeid med alle ansatte.

Det er altså en rekke offentlige organer som kan gjøre en innsats både for å få ned antallet sykemeldinger og for å få syke tilbake i arbeid. Hvis sykemeldingene har sammenheng med arbeidsmiljøet, er det også all grunn til å utnytte de midler som arbeidslivets parter rår over og utnytte de meget positive erfaringene fra de «gode» bedriftene i LO-NHO-prosjektet.

At en slik innsats bør gjøres på de enkelte arbeidsplasser burde nå få en plass i avtaleverket organisasjonene imellom. Den offentlige innsatsen bør tilpasses dette og regelverket bør endres slik at bedriftene vil finne det lønnsomt å bidra til å få sykefraværet ned. Det ideelle ville selvsagt være at man følger opp det som Axel

West Pedersen (1997) fremholder, nemlig at man «belønner bedrifter som er flinke til å ansette og ta vare på personer med helseproblemer og yrkeshemninger».

Man vil i denne sammenheng ha utbytte av å studere hva andre land gjør på dette området. Av spesiell interesse er det danske prosjekt med det «rommelige» arbeidsmarked (omtalen her er basert på rapport fra LOs fordelings- og sosialpolitisk utvalgs befarings til København 29–30. oktober 1998). Det er et prosjekt som har et meget bredt siktemål, fra arbeidet med sykefravær til hvordan man kan få sterkt funksjonshemmede inn i arbeid. Også de eldre er viet betydelig oppmerksomhet. Partene i arbeidslivet har sammen med statsmyndighetene og kommunene (det såkalte firepartssamarbeidet) satt i gang en rekke prosjekter og lagt strategier hvor de gjennom samarbeid forsøker å legge til rette for at alle skal kunne finne sin plass i arbeidslivet. Det offentlige bidrar med noen kroner slik at den enkelte bedrift kan sette dette på dagsordenen og utarbeide planer for gjennomføring uten kostnader. Dette begrensede offentlige bidraget har vist seg å ha en stor virkning som stimulans for bedriftene til å engasjere seg. Det drives en utstrakt informasjonsvirksomhet rettet mot arbeidsplassen. Sosialministeriet har satt i gang en rekke prosjekter med egne ansatte i kommunene, som arbeider mot næringslivet i denne sammenheng.

Prosjektet består av tre elementer: forebygging, hindre utstøting og sikre integrering i det ordinære arbeidsliv av personer med yrkeshemninger. Myndighetene bidrar med tilskudd og har også, som et nytt virkemiddel, innført «fleksjobb», med statsbidrag som skal kompensere for redusert arbeidsevne. I 1998 har ordningen gitt omkring 5000 arbeidsplasser. Ordningen er basert på frivillighet fra bedriftenes side.

LO har laget brosjyrer om prosjektet og en håndbok for tillitsvalgte. Elementene i prosjektet er mye de samme som i sykefraværprosjektet mellom LO og NHO. Forskjellen er at danskene har dradd lokalplanet sterkere med og fått kommunene med i samarbeidet. Mediene brukes for å spre informasjon om gode eksempler. Sosialdepartementet er aktivt med og har bidratt til stor interesse for prosjektet. Det diskuteres om man skal innføre en ordning med sosialt regnskap i bedriftene, som en videreføring av ordningen med miljøregnskap. Avtaleverket er supplert med et eget sosialt kapittel som gir enkle retningslinjer for hvordan bedriftene bør gå frem på dette området. Det er også et eget opplegg for utdanning av tillitsvalgte. Det er bevilget penger til forskningsinstitusjoner for å få dokumentert gjennomføringen av prosjektet, slik at gode eksempler kan bli spredt.

Konklusjon

Arbeidet for å få redusert antallet langtidssykmeldte må ha stor bredde og mange aktører. Det er viktig at arbeidet skjer på en mest mulig systematisk måte og at det er langsiktig og vedvarende. Disse aktivitetene bør i størst mulig grad samordnes. Trygdekontorene skal registrere sykefravær innen 12-ukers fristen, uten opphold ta kontakt med vedkommende og ta initiativ til at nødvendig legebistand blir mobilisert. Arbeidslivstjenesten bør bygges ut, slik at den blir i stand til å hjelpe flere bedrifter med opplegg for å forebygge sykefravær. Bedriftslegetjenesten bør styrkes, blant annet for at flere mindre bedrifter skal kunne ta i bruk Østfoldmodellen (se avsnitt 7). Arbeidslivets organisasjoner bør følge opp de gode eksemplene fra LO-NHOs sykefraværprosjekt og dra nytte av de gode erfaringene fra det danske prosjekt med det rommelige arbeidsmarked. Det er grunn til å følge danskene i å gjøre mer på det lokale plan og å oppfordre bedriftene til å ta i bruk et sosialt regnskap som viser hva bedriften – inklusive fagforeningene – gjør for å bedre arbeidsmiljøet og å hjelpe syke og yrkeshemmede til rette. Det bør overveies å ha et sentralt organ – med representanter for alle relevante offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner – som kan ha løpende oversikt over det som gjøres og adgang til å foreslå forbedringer i virksomheten.

7 Attføring

I tiden etter den andre verdenskrig, opp til 1970-årene, ble det bygd opp et omfattende apparat i Norge for attføring, med egne attføringskonsulenter, attføringsinstitutter, vernede verksteder og en egen utdanning for attførere. I 1980-årene ble mye av dette bygd ned, selv om omstillingene i næringslivet førte til et økt behov for attføring (Inge Seip 1991)

Omkring 1990 svingte holdningen. Attføringsmeldingen (1992) førte frem attføring som det store virkemidlet for å fremme arbeidslinjen. Den sterke veksten i antall uføretrygdede, som hadde kjennetegnet 1980-årene, skulle brytes. I 1991 ble de medisinske kriteriene for å innvilge uførepensjon skjerpet. Det ble innført strengere krav til omskolering og om nødvendig flytting som alternativ til uførepensjon. Nå skulle det satses mye hardere på å «attføre» til arbeidslivet flest mulig av dem som hittil var blitt henvist til en passiv trygdetilværelse. Arbeidsmarkedsetaten fikk fra begynnelsen av 1994 ansvaret for den yrkesmessige attføringen og fikk et stort antall nye stillinger for dette formålet. Trygdeetaten beholdt ansvaret

for den medisinske rehabiliteringen. Det er også trygdeetaten som foretar den første vurderingen av behovet for yrkesmessig attføring. En svakhet ved omleggingen var nok at det ikke alltid er noen klar grense mellom yrkesmessig attføring og medisinsk rehabilitering. Mange under attføring kan ha medisinske problemer, av og til permanent. Arbeidskontorene har ikke samme tilgang til rådgivende leger som trygdekontorene. For eksempel når arbeidskontorene skal hjelpe personer med psykiske lidelser tilbake til arbeidslivet vil de ha behov for samarbeid med leger. Ofte blir slike saker sendt frem og tilbake mellom etatene. Bjørn Hvinden (1997) peker på de to etatenes ulike kultur – trygdekontorenes regelstyring og arbeidskontorenes tiltaksorientering. Hvinden sier: «Dersom arbeidsoppgavens art tilsier at det foreligger en gjensidig sammenhengighet, mens etatens innbyrdes samarbeidspraksis forutsetter en indirekte eller sekvensiell sammenhengighet, er det tvilsomt om en klarer å realisere arbeidslinjen fullt ut.» «Mye taler for at mulighetene for å virkeliggjøre disse målsettingene er betydelig større dersom en legger til grunn en gjensidighetsmodell, selv om denne umiddelbart ser mindre ryddig og strømlinjeformet ut og i høyere grad utfordrer etatens ønske om selvstendighet». Hvinden anbefaler altså et løpende og meget nærmere samarbeid mellom trygde- og arbeidskontor i saker som krever begge kontorers medvirkning.

Margaret Ford (1997) har sett på «lokal tilpasning i og mellom etatene» etter attføringsreformen. Hun konstaterer at de ansatte i begge etater har en positiv holdning til reformen.

Hun peker på at et viktig prinsipielt spørsmål fremover blir hvem som skal definere hvor grensene for uførhet går. Ett mulig scenario er at det i fremtiden blir arbeidsmarkedsetaten, og dermed indirekte arbeidslivet, som definerer hvem som er uføre. «Man bør vurdere å finne en måte å inkludere målsettingen om reduksjon av tilgangen til uførepensjon blant arbeidsmarkedsetatens målsetninger». Ford sier også: «Det er funn som tyder på at en ikke kan se bort fra 'kasteballseffekter'». Det vil si at saker går frem og tilbake mellom etatene. Videre: Ut fra arbeidsmarkedsetatens mål-middel perspektiv kan det ses som dårlig ressursutnyttelse å forsøke attføring der man ikke har tro på at det vil lykkes. Trygdeetaten vil helst holde seg til regelverket. Ellers foregår samarbeidet mellom de to etatene i prinsippet på basis av samarbeidsavtaler mellom de lokale kontorene. «Basisgrupper ser ut til å bli brukt selektivt overfor vanskelige saker der det er behov enten for mer utfyllende informasjon fra flere instanser, eller ved behov for å koordinere innsatsen og holde ulike instanser informert om det som skjer».

Ved utgangen av september 1998 hadde arbeidsmarkedsetaten registrert (tall fra St.Prp. nr 1) vel 53 000 yrkeshemmede arbeidssøkere (47 prosent kvinner). Av dem var vel 45 000 under attføring, mens knapt 8000 hadde varig skjermet sysselsetting. Av deltakerne i attføringstiltakene var knapt 19 000 i opplæring, nesten 13 000 var i arbeidstrening i ordinære bedrifter og knapt 2000 var gjenstand for formidling av arbeid. De varig skjermede arbeidsplassene skal omtales i avsnitt 12.

Det vil føre for langt i denne sammenheng å gå nærmere inn på alle de ulike typene attføring. Her vil jeg konsentrere meg om en type attføring som kanskje burde ha særlig gode sjanser for å lykkes, nemlig den bedriftsinterne. Hvis man kan utnytte den kunnskap om den yrkeshemmede som finnes i bedriften og den lojalitet som arbeidskamerater kan ha, vil det ofte være lettere å finne løsninger enn om det dreier seg om utenforstående. Den yrkeshemmede selv kan ha kunnskaper om bedriften som kan komme til nytte i attføringen og han kan ha en menneskelig motivering for å bli i bedriften, med de sosiale relasjoner han har etablert der. Dette er ikke et forsøk på å idyllisere arbeidsmiljøet, men en antydning av forskjeller mellom bedriftsintern og bedriftsekstern attføring.

Hvor omfattende er den bedriftsinterne attføringen i dag? En Fafo-undersøkelse (Tone Fløtten: Attføring i norske bedrifter, 1994) viser at i 1992 drev en fjerdedel av bedriftene i privat sektor bedriftsintern attføring. Disse bedriftene hadde imidlertid over halvparten av sysselsettingen i privat sektor. Det er i første rekke de store bedriftene som driver attføring. De har ressurser til å ha et attføringsapparat, med bedriftshelsetjeneste og attføringsutvalg. Alle bedrifter med minst 50 ansatte er forpliktet til å ha et arbeidsmiljøutvalg, men det kan også opprettes et eget underutvalg for attføring. Mens vel syv av ti store bedrifter har drevet attføringsarbeid, er dette tilfelle for bare fire av ti mellomstore og for drøyt en av ti små bedrifter. Mens bedriftslegen synes å spille en nøkkelrolle i de store bedriftenes attføringsarbeid, synes interesserte bedriftsledere ofte å ha denne nøkkelrollen i de småbedriftene som driver attføring. En svakhet ved de tallene som er referert her, er at de sier bare noe om at bedriftsintern attføring forekommer, men ikke noe om hvilke resultater den har ført til. Her trengs det åpenbart mer dokumentasjon. Foreløpig må vi regne med at den bedriftsinterne attføringen hittil har gitt beskjedne resultater, totalt sett.

Det arbeidsmarkedstiltaket som kalles Bedriftsintern attføring ble i 1996 brukt for i snitt 863 personer. Tiltaket kan ha form av lønnstilskott til arbeidstakere under attføring eller driftstilskott per arbeidstreningsplass. Lønnstilskottet er 50 prosent dekning av lønn i seks måneder, 40 prosent i de neste seks. Driftstilskottet

er kr. 9600 pr. år. I St.prp. nr. 1 (1998–99) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet fremgår det at departementet vil «målrette ordningen i større grad mot små og mellomstore bedrifter, samt å gjøre tiltaket mer tilpasset dagens attføringsmetodikk. [...] Kravet om at bedriften må ha tegnet mønsteravtale om attføring med arbeidsmarkedsetaten erstattes med et system som bygger på bedriftens eksisterende system for Helse, miljø og sikkerhet, samt den enkeltes handlingsplan for attføring». Opplegget burde føre til en større frihet for den enkelte bedrift til å velge et skreddersydd opplegg for den interne attføringen.

Det nye opplegget tar åpenbart sikte på å bidra til å løse et viktig problem i denne sammenheng, nemlig at små bedrifter ofte mangler ressurser og kunnskap til å kunne drive attføring. Men kan ikke flere mindre bedrifter samarbeide om dette? Det er dette den såkalte Østfold-modellen gikk ut på. Dette forsøksprosjektet, som ble gjennomført 1991–94, hadde som hovedmål å gjøre bedriftsintern attføring tilgjengelig for små og mellomstore bedrifter. Den ble organisert som to bedriftsringer omkring hver sin felles bedriftshelsetjeneste i henholdsvis Sarpsborg og Fredrikstad. Det var et nært samspill mellom ledelsene, de ansatte og det ytre støtteapparatet. Modellen fungerte som en læreprosess både for de bedriftene som var med og for dem som ledet prosjektet. I starten var kunnskapen om hva attføring er, stort sett meget liten hos de deltagende bedriftene. Etterpå kunne antagelig de fleste bedriftene drive attføring uten tilgang på noen ring. En viktig virkning av modellen var en markert reduksjon av sykefraværet. Det viser at arbeidet hadde en sterkt positiv effekt på arbeidsmiljøet, jamfør det som er sagt om langtidssyke ovenfor. Antall personer i de deltagende bedriftene, som til slutt måtte registreres som uføretrygdede, var 21 i 1990. Det sank til 8 i 1993. Prosjektet er nå avsluttet, men det burde gi et godt utgangspunkt for et tilsvarende arbeid overfor andre små og mellomstore bedrifter. For å få system i en slik oppfølging burde LO og NHO utvide sitt sykefraværsprosjekt til også å omfatte bedriftsintern attføring. Det er i betydelig grad de samme virkemidlene som må tas i bruk. LOs forsterkede solidaritetsalternativ oppfordrer sine klubber og enkeltmedlemmer til blant annet å engasjere seg i attføring og oppfølging av langtidssyke. Det danske rommelige arbeidsmarked (se avsnitt 6) tar også sikte på å integrere yrkeshemmede.

I forbindelse med omleggingen og effektiviseringen av attføringssystemet i begynnelsen av 1990-årene, ble det som nevnt i avsnitt 6 opprettet en ny bedriftsrettet arbeidslivstjeneste innen arbeidsmarkedsetaten. Arbeidslivstjenesten skal hjelpe til både med å få ned sykefraværet og med bedriftsintern attføring. Måten tjenesten arbeider på, er omtalt i avsnittet om langtidssyke. I forhold til behovet

på dette området, er nok virksomheten for begrenset. Siktemålet må være å få et langt større omfang av den bedriftsinterne attføringen og en bedre samordning mellom den offentlige innsatsen og det partene i arbeidslivet gjør, både sentralt og på bedriftsplanet.

Konklusjon

Integrering av yrkeshemmede må være en sentral del av arbeidsmarkedsetatens virksomhet, men den må skje i nært samarbeid med de andre relevante offentlige etatene og med arbeidslivets organisasjoner. Også for dette formålet bør Arbeidslivstjenesten bygges videre ut. Det bør legges langt større vekt på bedriftsintern attføring. I den sammenheng bør man blant annet dra nytte av erfaringene fra det danske rommelige arbeidsmarked. I den enkelte bedrift vil det antagelig være praktisk å koble sammen arbeidet for å få ned sykefraværet og integreringen av yrkeshemmede. Som et sentralt organ på dette området bør man utvikle videre Forum for integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Forumet består av representanter for partene i arbeidslivet, de funksjonshemmedes organisasjoner, arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten, utdanningsmyndigheter, helsemyndigheter, arbeidstilsyn og andre. Det skal ta opp konkrete problemstillinger i bedriftene og fungere som rådgivnings- og konsultasjonsorgan for myndighetene.

8 Uføretrygdede

Prinsippet om arbeidslinjen innebærer at det gjelder å unngå at for mange havner i en passiv trygdetilværelse, som uførepensjonist. Men det må også være en oppgave å stimulere så mange som mulig av dem som allerede er pensjonerte, til å forsøke seg i arbeidslivet igjen. Et problem er at mange uførepensjonister er redde for ikke å få trygden tilbake om de senere skulle ha behov for det. Derfor er det en forutsetning for å oppnå en større utbredelse av kombinasjoner av trygd og arbeid at de uføretrygdede kan være sikre på å få trygden tilbake som før – at den fryses – om eksperimentet skulle mislykkes.

Av de uføretrygdede mennene ved utgangen av 1997 (107 000) hadde 31 prosent diagnosen sinnslidelser og 25 prosent sykdommer i skjelett-muskelsystemet og bindevevet. For uføretrygdede kvinner (140 000) var de tilsvarende tallene 27 og 39 (Trygdestatistisk årbok 1998). Vi har i det hele tatt noenlunde det samme bildet her som det som kom frem i diskusjonen om sykefraværet foran. I tillegg

kommer at uføreandelen stiger kraftig med alderen. Ved utgangen av 1997 var andelen uførepensjonister blant menn 42 prosent i aldersgruppen 65–67 år, mot 17 i gruppen 55–59 år og 7 i gruppen 45–49 år. For kvinner var de tilsvarende tallene 43 , 25 og knapt 11 prosent. Det er også store variasjoner i uføreandelen etter sosial status og bosted i landet. Sosiale forhold, inkludert arbeidsmulighetene, spiller en stor rolle for hvorvidt personer blir uføretrygd. Tiltakene for å dempe veksten i antall uføretrygd blir i stor utstrekning de samme som er nevnt i avsnittene om langtidssyke og attføring.

De fleste uføretrygd (79 prosent i 1997) pensjoneres 100 prosent og blir helt yrkespassive. Totalt er om lag 20 prosent av de uføretrygd yrkesaktive. En mindre andel av de trygd har gradert uførepensjon, med uførhet under 100 prosent (i 1997 var 13,8 prosent 50–69 prosent ufør, mens 7,6 prosent var 70–99 prosent ufør). Det gjør det mulig å kombinere trygd og arbeid. Knapt 28 prosent av de kvinnelige uførepensjonistene og vel 13 prosent av de mannlige hadde i 1997 uførepensjon med uføregrad mellom 50 og 100 prosent. De fleste med 50 prosent uføregrad er i arbeid, men denne andelen synker med økende uføregrad.

Det har vært en omfattende diskusjon om mulighetene for å gi uføretrygd til personer med under 50 prosent uførhet. Hvis man kunne få en ordning med trygd – selvsagt forholdsmessig redusert – helt ned til 20 prosent uførhet, ville en større gruppe få mulighet til kombinert arbeid og trygd. «Arbeid for alle» kunne bli en realitet for flere, og samfunnet kunne nyte godt av en restarbeidskraft som nå i stor utstrekning ikke utnyttes. Hovedgrunnen til at dette hittil ikke er satt ut i livet er «administrative problemer». Utredningen om uførepensjon NOU 1990:17 viste til de bekymringer som leger og trygdeadministratører hadde kommet med når det gjaldt å administrere en ordning med lavere uføregrad enn 50 prosent. På den bakgrunn konkluderte utredningen med å frarå en slik ordning. Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 1994–95) hevder at en generell ordning med mulighet for uførepensjon for personer med mindre enn 50 prosent uførhet vil være vanskelig å håndtere både for leger og for trygdeetat og vil føre til økt press på uførepensjonsordningen. «På den annen side», fortsetter meldingen, «vil mulighet til en lavere uføregrad enn 50 prosent kunne være et bidrag til å effektivisere ordninger med kombinasjon arbeid og trygd i spesielle tilfeller. Regjeringen går inn for at det i forsøkssammenheng skal kunne gjøres unntak fra kravet om 50 prosent uførhet innenfor bestemte forhåndsgodkjente arbeidsopplegg med oppfølging fra trygdekontoret». Det er tydelig at kravet om «arbeid for alle» har måttet vike – i stor grad i alle fall – for trygdeetatens og de rådgivende legers administrative bekymringer.

Stortingets sosialkomite går i sin innstilling om Velferdsmeldingen (Innst.S.nr.180 1995–96) inn for å øke mulighetene for å kombinere uføretrygd og arbeid. Om forsøkene med en uføregrad under 50 prosent sier komiteen at «dette bør forsøkes ut i stort omfang», altså langt mer positivt enn meldingens språkbruk. Komiteen går også inn for «forenklet og midlertidig forhåndsregulering av uføregrad». Den mener også at «retten til pensjon kan frysas for en periode for å stimulere til arbeid». Komiteen mener at for å sørge for større mulighet til å kombinere arbeid og trygd bør det bli et omfattende samarbeid og klare retningslinjer mellom trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor, med samlokalisering der det er praktisk mulig. «Det må etableres behandlingsskjeder på tvers av sektorer».

Hva har senere skjedd? Politikerne er like positive til en oppmykning som tidligere. I følge Aftenposten 23. november 1998 vil sosialminister Magnhild Meltveit Kleppa gjøre det lettere å kombinere arbeid og trygd. «Vi må se på hvor hensiktsmessig det er å la mennesker som ikke er 100 prosent arbeidsføre gå rundene med sykemelding, attføring og rehabilitering. For dem som har vært gjennom en slik mislykket runde, fungerer arbeidslinjen som en pisk, sier Kleppa. Hun peker også på at for unge og stadig mer velutdannede funksjonshemmede er arbeidsliv og trygdeordninger i dag for lite fleksible. Hun har selv truffet folk med psykiske eller revmatiske ledelser som ønsker å arbeide, men som ikke klarer å fylle en hel stilling. De sliter i spennet mellom sykdom og arbeid. De er ikke kvalifisert til uførepensjon fordi de er mer enn 50 prosent arbeidsføre. Samtidig er kravet fra arbeidslivet for tøft. Resultatet er at de i siste runde blir uføretrygdet, sier Kleppa. «Jeg håper vi kan få til endringer som både gir uføre mer arbeid og reduserer samfunnets kostnader ved sykdom og rehabilitering» sier Kleppa.. «Det praktiske grepet for å få det til, innebærer blant annet at offentlige myndigheter så tidlig som mulig erkjenner at en person er mindre ufør enn 50 prosent. Dessuten må arbeidsgiverne åpne for mer fleksible løsninger på arbeidsplassen». Alt dette er det all grunn til å erklære seg enig i. Spørsmålet er bare hva dette konkret vil innebære av regelendringer og om hun får administrasjonen, ikke minst Rikstrygdeverket, med seg på dette.

I brev av 3. november 1998 til meg sier Rikstrygdeverket (RTV): «Så vidt Rikstrygdeverket kjenner til, foregår det ikke prøvevirksomhet i noen spesielle trygdekontorer på uførepensjonsområdet». Den nye folketrygdloven, som trådte i kraft 1. juli 1997, åpner adgang for departementet til å samtykke i forsøk med lavere uføregrad enn 50 prosent. Denne muligheten utnyttes for tiden ikke. Derimot viser RTV til at det foreligger en generell mulighet for alle uførepensjonister til å prøve

seg i inntil 80 prosent arbeid ett år etter at vedtak om uførepensjon er gjort. Per juli 1998 var det omkring 50 personer som hadde benyttet seg av adgangen til å arbeide mer enn 50 prosent. I Ot.prp. nr. 8 1996–97 skrev departementet blant annet: «På sikt antar departementet at flere vil benytte seg av tilbudet [...]Administrativt vil endringen innebære en merbelastning for trygdeetaten. Søknader om lavere uføregrad må vurderes og pensjonen må omregnes. Departementet antar at det kan bli snakk om ca. 200–300 saker pr. år, avhengig av informasjon og øvrige vilkår som knyttes til ordningen». Alle uførepensjonister med gradert pensjon har fått informasjon om denne muligheten. Når ordningen allikevel brukes så lite, kan det etter RTVs mening blant annet skyldes at den trygdede vil miste retten til friinntekt på 1 G og at det i forskriften for forsøksvirksomheten er fastslått at uførepensjon og inntekt til sammen ikke kan overstige full lønn i hel stilling. De fleste vil antagelig komme bedre ut økonomisk med 50 prosent trygd + friinntekt, der det ikke er noe inntektstak. Uføretrygdede som er under 50 prosent ufør, mister dessuten retten til honnørrabatt. Dette gjelder en kombinasjon av trygd og lønn i bare ett år. Når det gjelder mer langvarige ordninger, kan man vel ikke si at trygdemyndighetene stimulerer til dette.

Motstanden i administrasjonen ser blant annet ut til å ha sammenheng med at man forutsetter at disse sakene skal behandles like omstendelig som om det gjaldt folk som er helt eller nesten helt uføre og som derfor har rett til full eller nesten full pensjon, vanligvis for ubegrenset tid. Det er tale om et langt mer beskjedent beløp for en person med 20 prosent uføregrad. Det kan godt være at bruk av midlertidig pensjon kan være mer på sin plass i slike tilfeller enn for 100 prosent uføre. Det er all grunn til å overveie et enklere system for personer med lav uføregrad, eventuelt for en begrenset periode, for eksempel 5 år, men med mulighet for forlengelse. Hvis myndighetene legger vekt på arbeidslinjen i denne sammenheng, bør man også endre de regler som i dag gjør det ulønnsomt for den trygdede å arbeide mer enn 50 prosent, om det skulle åpnes for dette, jfr. RTVs brev. Staten vil jo spare penger på mindre og «enklere» trygd, og en bedre tilpasset ordning ville gjøre det lettere for flere å arbeide mer. Siden dette blir et system som avviker fra uføretrygden ellers, er det all grunn til å få i gang forsøksvirksomhet der trygdekontorer spiller en aktiv rolle, på linje med det som Stortinget har uttrykt ønske om. I rekrutteringen eller innpassingen av delvis trygdede til egnede arbeidsoppgaver kan også arbeidskamerater og tillitsvalgte spille en positiv rolle.

Hvis det viser seg vanskelig å få til en slik forenklet uføretrygd for delvis uføre, kunne man overveie en ordning med lønnstilskott. Den måtte i så fall være like

lønnsom som den forenklete uføretrygd og ha en viss varighet, minst 5 år, med mulighet for forlengelse etter prøving. Man kan diskutere om et slikt tilskott i tilfelle skulle gå til den enkelte eller til arbeidsgiveren. I det siste tilfellet måtte arbeidsgiveren gi full lønn. For å sikre stabilitet i finansieringen, kunne man overveie å nytte også en slik ordning til folketrygden.

Konklusjon

En sentral del av arbeidslinjen må være å få redusert omfanget av uføretrygding. Det kan blant annet skje ved å bidra til at langtidssyke hjelpes tilbake til arbeidslivet og ved å hjelpe yrkeshemmede til arbeid som passer for dem. I denne sammenheng er en mest mulig skreddersydd attføring av stor betydning. De som allerede er uføretrygdede, bør få mulighet til å prøve en kombinasjon av trygd og arbeid uten å risikere å miste trygden om forsøket mislykkes. Det bør åpnes adgang til en forenklet uføretrygd for personer som kan arbeide mer enn 50 prosent (eventuelt opp til 80 prosent). Det bør også gjøres økonomisk mer attraktivt å velge kombinasjoner av trygd og mer enn 50 prosent arbeid. En slik forenklet trygd (eventuelt kalt tilskott) bør gjøres tidsbegrenset, for eksempel til 5 år, men med mulighet for forlengelse. For å finne den riktige formen på en slik ordning, bør man starte med forsøk under ledelse av et forholdsvis stort antall trygdekontorer.

9 Innvandrere

Innvandrere fra Øst-Europa og den tredje verden har markert høyere arbeidsledighet enn resten av befolkningen i Norge. I mai 1998 (SSB Ukens statistikk Nr. 39, 1998) var den gjennomsnittlige ledighetsprosenten 2,2 prosent for hele befolkningen mellom 16 og 74 år, mens den var 14,6 prosent for innvandrere fra Afrika, 10,3 prosent for dem fra Asia og 10,8 prosent for østeuropeere inkludert bosniere. Disse tallene representerer en sterk nedgang fra 1997 og foregående år. Ifølge Kvartalsrapport om arbeidsmarknaden nr.2/98 var mellom 39,6 og 43,5 prosent av innvandrerne mellom 16 og 74 år arbeidstakere i 4. kvartal 1997 (Asia 43,5 prosent, Afrika 39,6 prosent, Øst-Europa 40,5 prosent). Denne andelen stiger raskere enn i resten av befolkningen (knappt 60 prosent av den norske befolkningen mellom 16 og 74 år var arbeidstakere i 4. kvartal 1997). Sysselsettingen øker med botid i Norge. 27 prosent av innvandrere fra Asia med botid i Norge under 4 år var arbeidstakere, mens 49 prosent av dem med botid mer enn 7 år var arbeidstakere.

For innvandrere fra Afrika var disse tallene 24 og 47 prosent og for dem fra Øst-Europa 29 og 52 prosent.

Disse tallene sier ikke noe om arten av arbeid, om det var full tid eller deltid, om det var fast eller midlertidig, om det var kvalifisert eller ukvalifisert. Interessante opplysninger om dette finnes i Anne Britt Djuve og Kåre Hagens *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo* (Fafo, 1995). Selv om utredningen gjelder flyktninger og ikke innvandrere generelt og selv om den dekker Oslo og ikke landet som helhet, gir den informasjon som i stor grad nok gjelder hele innvandrergruppen i Norge. I følge Djuve og Hagen hadde fire av ti flyktninger en eller annen tilknytning til lønnet arbeid. Av de fire, var to i full jobb, mens de to andre kombinerte arbeid med en annen aktivitet. Av de yrkesaktive var 38 prosent i offentlig helse- og sosialtjeneste og 40 prosent i hotell/restaurant/rengjøring i privat sektor. Mens 90 prosent av norske yrkesaktive hadde fast jobb, var 42 prosent av flyktningene i midlertidige stillinger. Hver tredje yrkesaktiv flyktning var i deltidsjobb. 20 prosent av de yrkesaktive flyktningene hadde høyere utdanning, men bare hver tredje av disse var i en jobb som krever høyere utdanning. Flyktningenes samlede posisjon i arbeidsmarkedet ble kjennetegnet av: a) vanskelig å få arbeid, b) de slapp inn i svært avgrensede segmenter av lavt kvalifisert personlig tjenesteyting, c) ansettelsesforholdene var løse, d) de følte seg overkvalifiserte og e) det var store forskjeller mellom nasjonalitetene.

I følge Djuve og Hagen (1995) var omfanget av bruk av sosialhjelp fem ganger så stort blant innvandrere fra den tredje verden som blant nordmenn og vestlige innvandrere. I Oslo varierte andelen sosialhjelpsbrukere i den voksne befolkningen fra 7 prosent blant nordmenn til godt over halvparten blant enkelte innvandrergupper fra den tredje verden. Om lag 40 prosent av flyktningene, 25 prosent av andre innvandrere og 5 prosent av den norske befolkningen var avhengig av økonomisk sosialhjelp. Djuve og Hagen mener at myndighetenes integrasjonsstrategi er mislykket og at vi så langt har kjøpt oss fri fra problemene med sosialhjelp. De mener at sosialkontorets kontantutbetalinger må erstattes av et sosialt arbeid. Det må legges større vekt på å kvalifisere innvandrerne, både yrkesmessig og når det gjelder kunnskaper i norsk språk og kultur.

Jon Rogstad (1998) har i studien *Innvandrere og arbeid* (ISF-Rapport 98:8) drøftet empirisk materiale fra fire bedrifter. Den sentrale aktøren er arbeidsgiveren. Han kan behandle innvandrerne annerledes enn norske særlig i tre sammenhenger: ved ansettelse, ved opprykk og lignende og ved oppsigelser. Flere typer diskriminering forekom. Arbeidsgiverne hadde blant annet en tendens til å behandle

innvandrere mer som medlem av en gruppe enn som individer. Det var gjennomgående en mangel på respekt for dem. Innvandrere fikk vanligvis jobber på det laveste nivået i bedriften, med størst belastning og lavest lønn. Rogstad konstaterer:

«Dersom innvandrerne ikke blir betraktet på lik linje som norskingene vil de kunne bli stemplet som annenrangs arbeidskraft, hvilket trolig også vil undergrave mulighetene for sosial integrering. Å skaffe innvandrerne en jobb er ikke tilstrekkelig for å etablere sosiale nettverk i lokalsamfunnet eller i bedriften».

Problemene med å skaffe arbeid til innvandrere fra ikkevestlige kulturer henger åpenbart sammen både med holdninger og manglende kunnskap blant norske arbeidsgivere og med holdninger og manglende kunnskaper blant innvandrerne. Det må legges større vekt på arbeidslinjen også for denne gruppen. Det har vært forholdsvis lett å skaffe seg bidrag (sosialhjelp, barnetrygd), mens det har vært mangel på reell hjelp til integrasjon. Denne forskjellen kan gi grunnlag for holdninger som kan gå i arv innen gruppen. Det er viktig å få endret holdningene, for på den måten å få senket terskelen til arbeidslivet. Det kanskje viktigste også i denne sammenhengen er en alminnelig økning av sysselsettingen og reduksjon av arbeidsledigheten. Det vil gjøre innvandrerne mer attraktive på arbeidsmarkedet enn de har vært i de vanskelige årene i begynnelsen av 1990-tallet.

Innvandrere har tilgang til alle tiltaksordningene under arbeidsmarkedsetaten. Omkring 28 prosent av det totale antall tiltaksplasser benyttes av innvandrere. Det finnes spesielle tiltak for å bedre innvandrerens muligheter på arbeidsmarkedet, basert på et samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten, LO, NHO og HSH. Tiltakene omfatter for det første praksisplass med fadderordning, der innvandrere får prøve seg uten å være ansatt i bedriften. Arbeidskontoret finansierer ordningen, som normalt varer seks måneder, men kan forlenges til inntil ti måneder. En annen ordning – som kan være en oppfølging av den første – er lønnstilskudd i inntil tolv måneder til bedrifter som tar inn arbeidsledige innvandrere. En tredje ordning er vikarplass i inntil ti måneder til innvandrere som trenger arbeidstrening. Bedriften får 13 000 kroner i måneden i tilskott per vikarplass. Endelig er det et Introduksjonsprogram for fremmedspråklige, med en teoretisk del med 15 ukers innføring i norsk arbeids- og samfunnsliv og en praksisdelt i bedrift på 25 uker. I tillegg til disse arbeidsmarkedstiltakene – som fremdeles må sies å ha et beskjedent omfang sett i forhold til behovet – har enkelte frivillighetssentraler prioritert arbeidet med å få integrert innvandrere.

LO og Norsk Folkehjelp har gjennomført en holdningskampanje mot rasisme, med en aksjonsgruppe i hvert fylke (Samfunnsnotat nr. 17/98 fra LOs Samfunnspolitiske avdeling). Som ledd i dette arbeidet er fokus blant annet rettet mot den førnevnte Fadderordning for innvandrere, for å få bedrifter til å benytte ordningen. Som eksempel nevnes aksjonsgruppen i Telemark, som samarbeider nært med arbeidsmarkedsetaten. Fadderordningen har en styringsgruppe som LO er representert i. Opplysninger om personer som arbeidskontorene regner som formidlingsklare, blir sendt til styringsgruppen som tar kontakt med næringslivet, for å medvirke til at de får en ordinær jobb. Dette blir også fulgt opp i de tilfeller hvor styringsgruppen får beskjed om at innvandrere søker jobb på ordinært vis. Ellers er konklusjonen at for mange innvandrere vil en kombinasjon av AMO-kurs med språkopplæring, etterfulgt av praksisplass med fadderordning, eventuelt med lønnstilskudd, være nødvendig for å få varig innpass i arbeidslivet.

Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Pettersen (1997) har skrevet om integreringstiltak for flyktninger den første tiden etter ankomst til mottakerlandene. Norge bruker mange penger på slike tiltak, men likevel rapporteres det (for eksempel av Djuve og Hagen 1995) at flyktningene er svakt integrert i det norske arbeidsmarkedet, med omfattende yrkespassivitet, dårlig lønnsmessig uttelling for utdanning og norskkunnskaper og høy avhengighet av sosialhjelp. At mange av de tiltakene som brukes, ikke når de oppsatte målene bidrar til at «mange innvandrere sluses ut i en lite heldig tilstand preget av passivitet, oppgitthet og avmakt. Fare for klientifisering heller enn kvalifisering kan bli overhengende». Djuve og Pettersen (1997) har sett på hva tre andre land har gjort på dette området, Sverige, Nederland og USA. I Sverige har man åpnet mulighet for å gi flyktninger introduksjonsstøtte istedenfor sosialhjelp. To kommuner har gjort bruk av dette alternativet. I Stockholm har det ikke vært noen suksess, men i den lille byen Söderköping er mellom 50 og 60 prosent av deltagerne i lønnet arbeid etter introduksjonen. Forklaringen er at introduksjonsstøtten ble lagt høyere enn sosialhjelpen, at det ble lagt opp individuelle programmer som ble utarbeidet i reelt samarbeid med deltageren selv, at kommunen satset mye på å finne relevante praksisplasser og at deltagerne ble meget effektivt fulgt opp.

Djuve og Pettersens rapport ble skrevet på oppdrag fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet. I en reportasje i Aftenposten 5. desember 1998 (Borud 1998) fremgår det at kommunalminister Ragnhild Queseth Haarstad «vurderer å gi flyktninger lønn for å delta i integreringsprogrammer. [...]En innsatsbasert lønn fremfor sosialhjelp kan kanskje integrere flyktningene raskere. Men jeg vil ikke ta noe

standpunkt før arbeidsgruppen når sin konklusjon, sier statsråden, som mener at Norges integreringspolitikk er på feil spor. Vi har erkjent at det tar for lang tid før flyktningene tilpasser seg det norske samfunnet. Den beste integreringen er å jobbe ute blant folk, men i dagens situasjon blir mange flyktninger sittende år etter år uten arbeid. Nye tiltak er nødvendig, mener hun.» Det er nedsatt en arbeidsgruppe, under ledelse av avdelingsdirektør Barbro Bakken, for å se på dette. «Vi skal se om det er mulig å innføre et introduksjonsprogram med blant annet kartlegging av den enkeltes yrkesbakgrunn, utdanning og fremtidsplaner. Gruppen skal undersøke om dette kan være en avtale mellom den enkelte flyktning og den instans som har ansvaret for introduksjonsperioden, sier Bakken».

Det er altså tegn som tyder på at myndighetene begynner å innse at den politikk som hittil har vært ført, i betydelig grad har slått feil. Langvarige opphold i asylmottak kan ødelegge evnen til integrasjon og er i lengden langt mer kostbart enn for eksempel Söderköpingmodellen. Det må være mulig å få til en raskest mulig integrering av denne gruppen i norsk arbeidsliv og det norske samfunnet. Det er antagelig bare på denne måten at man kan virkeliggjøre arbeidslinjen for denne gruppen. Når det gjelder å realisere arbeidslinjen for innvandrere fra ikke-vestlige kulturer generelt sett kan man antagelig dra en konklusjon som har slektskap med Söderköpingmodellen for flyktninger, nemlig at man bør prøve en modell basert på avtale eller forståelse med hver enkelt, tilpasset vedkommendes spesielle bakgrunn og forutsetninger. Arbeidslinjen må legges til grunn.

Et utspill i samme retning finnes i en artikkel i Aftenposten 16. desember 1998 skrevet av Agnar Heimvik, ansvarlig for etnisk kvalifiserings- og integreringsarbeid ved NGKK, Østfold fylkeskommune. Han konkluderer med et forslag til handlingsplan for offentlig innsats mot rasisme. Den omfatter disse punktene:

- Sørg for at alle innvandrere og flyktninger umiddelbart etter ankomst får vite hva integrasjonsprosessen vil gå ut på, hvilke muligheter de har og hvilke forventninger som stilles til deres deltagelse, herunder konsekvenser ved eventuelle vilkårs- eller avtalebrudd.
- Sørg for at alle innvandrere og flyktninger får startet sin integrasjonsprosess språklig, kulturelt, faglig og sosialt umiddelbart etter ankomst, og følg opp hver enkelt.
- Sørg for at tilretteleggingen for prosessen gir tilstrekkelig motivasjon og stimulans både hva angår økonomi og oppfølging, og at den gir rom for nødvendig differensiering og fleksibilitet.

- Begrens oppholdstiden i mottak for flyktninger til et absolutt minimum, for å forhindre institusjonalisering og passivisering.
- Legg til rette for at innvandrere bosetter seg slik at bomiljøet fremmer integreringsprosessen.
- Fjern ansvaret for integrering av innvandrere og flyktninger fra de forvaltningsområdene det i dag er lagt inn under. Opprett en egen forvaltningsgren i offentlig sektor med eget budsjett, egne retningslinjer og ansatte med særskilt kompetanse bare rettet mot innvandrere og flyktninger

Alt dette gjelder dagens problemer, men hva med fremtiden? Hvis innvandrerbarn får samme utdanningsmuligheter som norske, burde de ikke få foreldrenes problemer når det gjelder kjennskap til norsk språk og kultur, med en utdanning som ofte er dårlig tilpasset norske forhold. Kan man av det slutte at innvandrernes problemer på arbeidsmarkedet er et førstegenerasjonsproblem? For at det skal bli tilfelle, må nok en del andre forutsetninger være til stede. For det første må sysselsettingen totalt utvikle seg bra. Utbredt arbeidsløshet og fattigdom gir grobunn for rasisme og dermed for diskriminering på arbeidsmarkedet. For de fleste arbeidsgivere vil ikke ungdom med innvandrerbakgrunn være førstevalget når det gjelder nye medarbeidere. Arbeidstagerne med en slik bakgrunn vil stå sterkere når tilgangen på arbeidskraft er knapp. For det annet må denne ungdommen være motivert for å søke arbeid. Hvis foreldrene har levd på sosialhjelp, kan barna vende seg til å se på det som et normalt livsgrunnlag. Å være med i ungdomsgjenger er heller ikke noe godt utgangspunkt for integrasjon i det norske samfunnet.

Konklusjon

Arbeidet for flyktninger og innvandrere må ha rask integrasjon i norsk arbeids- og samfunnsliv som klar målsetting:. Arbeidslinjen må ligge til grunn og alt som virker passiviserende må så langt som mulig unngås, derunder langvarig opphold på flyktingemottak og vedvarende sosialhjelp. Hver enkelt må få sitt eget integrasjonsprogram og hjelp til å kvalifisere seg til og få et egnet arbeid. I kommuner med mange innvandrere bør man ha et eget organ for å få samordnet integrasjonsarbeidet.

10 Unge sosialhjelpssøkere

Unge mennesker er generelt ingen svak gruppe på arbeidsmarkedet, selv om ungdomsgruppen ble relativt hardt rammet under massearbeidsløsheten i begynnelsen av 1990-årene. Dette er nå historie. I september 1998 var det om lag 10 000 helt ledige under 25 år. Av dem var ca. 5 prosent langtidsledige, mot 26 prosent av samtlige ledige. Unge er mer fleksible enn eldre, for eksempel i skifte mellom utdanning og arbeid. Unge er også mer mobile enn eldre og har lettere for å søke seg dit hvor det finnes arbeid. De spesielle ungdomsgarantiene har ført til en konsentrasjon av offentlige virkemidler om denne gruppen. Det hjelper også at de ungdomskullene som nå kommer ut på arbeidsmarkedet, er mindre enn de var i 1980-årene.

Det finnes imidlertid en ungdomsgruppe som vekker bekymring. Det er de som faller ut av det vanlige mønsteret, som ikke fullfører videregående skole og som ikke viser noen sterk motivasjon for å søke annen utdanning eller komme inn i arbeidslivet. Det er ikke lett å måle størrelsen på denne gruppen. En metode er å finne ut hvem som søker sosialhjelp. I følge Ukens statistikk nr. 3/95 hadde 21 prosent av alle som fylte 24 år i 1994 mottatt sosialhjelp i minst ett år etter at de fylte 18 år. Av dem hadde 12 prosent mottatt sosialhjelp i to til fem år, mens 1 prosent hadde vært sosialhjelpmottakere hvert år siden de fylte 18 år. Andelen synker med økende utdanningsnivå. Mens 45 prosent av 24-åringene med bare grunnskole hadde mottatt sosialhjelp minst en gang, var andelen 6 prosent for dem med universitets- og høyskoleutdanning. Blant dem som mottok sosialhjelp i 1993, var 15 prosent i ordinært arbeid, mot 41 prosent av dem som ikke mottok sosialhjelp. Av sosialhjelpmottakerne var 32 prosent arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak, mot 9 prosent for dem som ikke mottok sosialhjelp. Andelen som var i arbeid av dem som mottok sosialhjelp, sank fra 1988 til 1993, samtidig som andelen i heltidsarbeid sank mer enn andelen som hadde deltid. For de som mottok sosialhjelp ble altså tilknytningen til arbeidslivet klart svekket i denne perioden.

Tall for 1996 (Ukens statistikk 37/97) viser at antall sosialhjelpmottakere hadde sunket fra toppårene 1993 og 1994, særlig i de yngre aldersgruppene. Men fremdeles var andelen av dem som benyttet sosialkontoret, markert høyere blant de yngre enn blant de eldre. Over 8 prosent av 20-åringene mottok sosialhjelp i 1996, mot under 1 prosent av dem som var 67 år og eldre. 12 591 enslige menn mellom 20 og 24 år mottok sosialhjelp i gjennomsnittlig 4,9 måneder i 1996. For 7890 av dem utgjorde sosialhjelp den viktigste inntektskilden. 7528 av denne

gruppen var arbeidsløse, 1251 var «ikke arbeidssøker» og 1628 var under utdanning.

Å være innom sosialkontoret innebærer ikke nødvendigvis at dette er blitt den viktigste inntektskilden. For mange er nok dette bare en hjelp i et knipetak. Mange unge har lav inntekt og de har vanligvis ikke formue. Bruken av sosialhjelp kan simpelthen være et uttrykk for at mange unge lever på fattigdomsgrensen, i høyere grad enn hva tilfellet er for de fleste eldre.

Men at et så stort antall unge benytter sosialhjelp kan også bety at de ser på dette på en annen måte enn de eldre. De fleste eldre oppfatter det som en skam å måtte gå til sosialkontoret, det er noe man bare gjør i den ytterste nød. Hvis mange unge har en annen holdning til dette, kan det være et signal om at deres oppfatning av arbeidets betydning er noe annerledes enn den som hittil har vært den rådende. For arbeidslinjen kan det i tilfelle skape problemer når det gjelder en del unge. Hvor mange det i så fall dreier seg om er vanskelig å si.

Vi vet ikke i hvilken grad det her kan være tale om ungdommer som er i drift, som verken tar utdanning eller søker arbeid, som er misbrukere av ulike typer eller som har vært borte i kriminell virksomhet. Det tas i bruk mange ulike tiltak overfor denne gruppen, fra ulike myndigheters side. Tiltakene synes bare i begrenset grad å være koordinerte.

For å hindre at de som faller ut av den videregående skolen (Reform 94) ikke blir tatt hånd om, er det opprettet en oppfølgingstjeneste (OT) tilknyttet fylkeskommunene. Den skal gi disse ungdommene tilbud om kompetansegivende opplæring eller arbeid av en viss varighet. En evaluering av tjenesten i syv fylker våren 1995 (Tove Midtsundstad: Underveis – men mot hva?, Fafo-notat 1995:7) konkluderte med at den når frem til store deler av gruppen og at bare en håndfull ungdommer avviser den helt. Temmelig få hadde imidlertid fått tilbud av tjenesten som passet dem. De fleste ville ha lønnet arbeid. Det var tydelig at tjenesten ennå ikke fungerte helt tilfredsstillende. Overfor det vanskeligste klientellet syntes det å være en mangel på relevante virkemidler eller kontakter med andre myndigheter som hadde slike midler. Marit Egge (1998) har i Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten ... redegjort for samtaleintervjuer med 16 ungdommer (Fafo-rapport 241). Hun konkluderer med at mangelen på fleksibilitet i Reform 94 først og fremst rammer den ungdomsgruppen som trenger tilrettelegging. «OT-registrert ungdom rammes også i større grad enn andre av høye teorikrav, begrenset tid som rettselev og manglende muligheter for å kombinere moduler fra ulike grunnkurs». Det kom innsigelser mot manglende alternativer når det gjaldt teorikravet på yrkesfaglig

studieretning og for få valgmuligheter hva angår studieretning. En ungdom foretso et grunnkurs for dem som ikke visste hva de skulle velge. Generelt var den rådende oppfatningen at Reform 94 i sin nåværende form er for fastlåst og dermed har innebygde utstøtningsmekanismer i forhold til mange av de ungdommene oppfølgingstjenesten er i kontakt med.

Det inntrykk man sitter med etter en slik gjennomgang er at man er i ferd med å få et system som virker bra for ungdom som ikke har altfor vanskelige problemer, men at man mangler et koordinert opplegg for den virkelig svake gruppen blant ungdommene. Det er et problem at man ikke har noen samlet oversikt over denne gruppen. Det dreier seg om ulike problemer, ofte om flere problemer hos samme person. Forskjellige myndigheter kommer inn i bildet for å «behandle» de ulike problemene. Deres virksomhet er bare i liten grad samordnet. Det er grunn til å overveie å opprette et nasjonalt organ som kunne få kartlagt de ulike ungdomsgruppene som er på glid, initiere forskning og utredninger om dem og komme med forslag om hva man kunne gjøre for å få dem på rett kjø. I dette organet kunne man ha representanter for alle de myndigheter og frivillige organisasjoner som har virksomhet overfor slike ungdommer. På tilsvarende måte kunne de kommuner som har større problemer med slike ungdommer, overveie å opprette et kommunalt samordningsorgan eller lignende, med representanter for alle de lokale myndigheter og frivillige organisasjoner som har virksomhet rettet mot slike ungdommer. Blant annet burde sosialkontoret, arbeidskontoret, politiet, utdanningssektoren, helsemyndighetene og de som arbeider med rusmisbrukere være representert i et slikt organ. Poenget er å få oversikt over hvem som er på glid og få diskutert og samordnet tiltak med sikte på å få dem over i egnet utdanning, arbeid og et ikke-destruktivt sosialt mønster.

Konklusjon

Det er et antall ungdommer som er på glid. Det er antagelig en meget sammensatt gruppe. Som et utgangspunkt, burde man få oversikt over hvor mange det dreier seg om, hva slags problemer de har og hva som gjøres i dag for å hjelpe dem. Myndighetenes arbeid på dette området har nok i betydelig grad karakter av spredt fektning. Oppfølgingstjenesten under fylkeskommunene ville antagelig få et lettere arbeid om den videregående skolen ga mer fleksible, praktiske alternativer til ungdommer med problemer i forhold til skolens krav om teoretiske kunnskaper. Ellers kunne man overveie å opprette samordningsorgan for slike ungdomsproblemer, både på det nasjonale og det kommunale plan, med representanter for

myndigheter og frivillige organisasjoner som arbeider med slike problemer. Slike organer kunne få kartlagt problemområdet og gi råd om hva som kunne gjøres som bidrag til å få slike ungdommer på rett kjøp.

11 Eldre arbeidstakere

Eldre i arbeidsstyrken er som helhet ingen svak gruppe, men mange i denne gruppen får problemer som gjør at de forlater arbeidsstyrken før den generelle pensjonsalder (67 år). Gruppen defineres ofte som personer mellom 50 og 74 år. Når man tar med dem mellom 67 og 74 år, er det dels fordi en del, særlig ikkelønns-takere, fortsatt er i arbeid i disse aldersgruppene og dels fordi det er et ønske i de politiske organene at de som orker det, skal fortsette å arbeide etter 67 års alder. Gruppen mellom 50 og 74 år har lenge bestått av omlag en million mennesker. I 1970-årene økte gruppen litt, i 1980-årene avtok den noe, i 1990-årene øker den igjen. Det er de mellom 50 og 54 år som nå øker i antall. Kvinnene som nå blir over 50 år, har en klart høyere yrkesfrekvens enn 50-åringene i foregående generasjon og det fører til økt sysselsetting for hele aldersgruppen. Etter 2000 vil de mellom 55 og 64 år utgjøre en økt andel (i følge Statistisk sentralbyrås befolkningsprognose). Først etter 2010 vil man få en sterk økning av dem på 65 år og eldre. Andelen som er sysselsatt, synker med stigende alder. Forskyvningen innen gruppen av eldre mot stadig eldre aldersgrupper fører derfor med seg at en stadig mindre del av hele gruppen mellom 50 og 74 år blir yrkesaktive. Det er særlig menn over 60 år som i dag har en klart lavere yrkesfrekvens enn tidligere. De økte mulighetene for tidligpensjonering (AFP) bidrar til dette. Det samme gjør bruken av uføretrygding, som økte sterkt frem til begynnelsen av 1990-årene og som, etter en periode med svakere vekst, nå øker igjen. Siden AFP ofte trer istedenfor uføretrygd, kan det være riktig å se på det samlede tall for AFP og trygd for de aldersgruppene som har mulighet for førtidspensjon.

NOU 1994:2 Fra arbeid til pensjon, drøftet muligheter for å få folk til å fortsette lengre i arbeid. Det samme gjorde Velferdsmeldingen (1995). I begynnelsen av 1990-årene antok man at den gjennomsnittlige pensjonsalderen lå på om lag 61 år. I dag antar man at den er kommet ned i om lag 59 år (Førtidspensjonsutvalget NOU 1998:19). Som nevnt i avsnitt 2 er det ikke umiddelbart lett å forstå hva disse beregningene innebærer. Å få skjøvet den gjennomsnittlige pensjonsalderen oppover – beregnet på en eller annen måte – er imidlertid en viktig del av opplegget i

Velferdsmeldingen. Å beholde flere av de eldre i aktivt arbeid blir samfunnsøkonomisk enda viktigere nå når aldersgruppen 50–59 år i arbeidsstyrken øker sterkt frem til 2005 (se Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet nr. 2/97, s. 59). Etter 2005 går aldersgruppen 30–49 år sterkt tilbake, slik at yrkesbefolkningen blir gjennomsnittlig markert eldre. Om arbeidslinjen skal kunne resultere i flere timeverk enn med de nåværende yrkesfrekvenser, må det ikke minst satses hardt på å få flere personer over 50- og om mulig også over 60 – til å arbeide mer. I dag er tendensen antagelig den motsatte.

Jeg skal ikke i denne sammenhengen gi meg inn på spørsmålet om «de eldre i arbeidslivet» i hele dets bredde. Det foreligger en rekke interessante rapporter om dette. Jeg har blant annet hatt nytte av ECON (1998) Arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre arbeidssøkere. Jeg vil her innskrenke meg til å drøfte to spørsmål: (1) hva kan gjøres for at det skal bli lettere for eldre arbeidstakere å fortsette lengre i arbeidslivet og (2) hva kan gjøres for å forbedre mulighetene for eldre som søker arbeid etter å ha blitt arbeidsløse.

Ut fra arbeidslinjen er det altså ønskelig at de eldre kan fortsette lenge i arbeidslivet, om mulig til pensjonsalderen (67 år) og enda lenger. I praksis faller mange ut lenge før 67-årsalderen (en del har formelle aldersgrenser som er lavere enn 67 år). Nærmere en tredjedel av 60-åringene er blitt uføretrygdde, ofte etter sykdom og forsøk på attføring. Langtidssykefravær er høyere for denne gruppen enn for yngre. Derimot er antall eldre med attføringspenger forholdsvis lavt. Andel langtidsledige av samtlige ledige er høy for denne gruppen. En del av dem lever på dagpenger etter den spesielle ordningen som gjelder for dem over 60 år. Mange velger AFP fordi de kjenner seg utbrent. En grunn til det er uten tvil at de er blitt stående for lenge i tungt heltidsarbeid.

Eldre blir i snitt langsommere og mindre sterke enn yngre. På den andre siden er de ofte påliteligere enn mange yngre og har ofte en erfaring, som bedriften kunne nyte godt av. Det finnes eksempler på at eldre får en lettere jobb i bedriften, gjerne med en noe kortere arbeidsdag, men i praksis er det ennå ikke noe omfattende system for avtrapping av de eldres arbeidsinnsats. Når de er utbrent, er det normalt for sent å lage en avtrapping.

Hva kan man gjøre? Som eksempel kan nevnes § 1.5 i den nye Verkstedsoverenskomsten, som gjelder perioden 1998–2000:

- «1.5.1 Fellesforbundet og TBL er enige om både sentralt og
- lokalt å arbeide for at det legges til rette for en

- personalpolitikk slik at eldre arbeidstakere og
- arbeidstakere med nedsatt helse kan fortsette å arbeide frem til ordinær pensjonsalder.

1.5.2 Det forutsettes at partene på den enkelte bedrift diskuterer arbeidssituasjonen for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse. Det bør særlig tas hensyn til at tunge løft, skift, overtid, reiseoppdrag og særlig smussig arbeid kan medføre belastninger som kan være spesielt uheldige for disse arbeidstakere. Av denne grunn bør eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse så vidt mulig ut fra en leges vurdering eller etter eget ønske, kunne fritas for slike arbeidsoppgaver.

1.5.3 For eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse kan det inngås individuelle avtaler om arbeidsoppgaver, hvilepauser, hjemme/fjernarbeid, deltidsarbeid m.v. mellom den enkelte ansatte og bedriften.»

Denne bestemmelsen er ny og det er derfor for tidlig å si hva den vil bety i praksis. Den tyder på en økt oppmerksomhet på de eldres situasjon på arbeidsplassen og en vilje til å gjøre noe spesielt for å redusere vanskene. § 1.5.3 viser en erkjennelse av at det trengs individuelle tilpasninger. § 1.5 kan oppfattes som ledd i en prosess, i retning av mer konkrete rettigheter for de eldre på arbeidsplassene. Siden dette er problemer som finnes på de fleste arbeidsplasser, er det kanskje grunn til å arbeide for at en tilsvarende bestemmelse tas inn i Hovedavtalen mellom LO og NHO og i avtalene mellom andre arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. De generelle prinsippene kunne kanskje også tas inn i Arbeidsmiljøloven.

Slike bestemmelser vil være noe annet enn de eksisterende ordningene med avtrapping som er relatert til forholdet pensjon – redusert arbeidsinntekt (det finnes blant annet også en «deltids-AFP»). Siden minsket belastning ofte vil måtte innebære endrede arbeidsoppgaver, ofte med en omplassering innen bedriften, vil en slik rett til avtrapping måtte ha form av en slags bedriftsintern attføring. En slik attføring kunne være en opplæring i nye funksjoner, i samarbeid med den arbeidsplass det gjelder. Resultatet vil avhenge av mulighetene for å gi andre arbeidsoppgaver i vedkommende bedrift og av arbeidstakerens arbeidsevne og omstillingsvilje. Hvor vellykket en slik avtrapping/omplussing vil bli, avhenger også i høy grad av hvordan arbeidsgiveren og arbeidskameratene stiller seg til dette. Derfor bør arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene være med i utformingen av slike ordninger. På bedriftsplanet bør personalpolitikken legges om, slik

at den i større grad enn nå tar hensyn til både de ressurser og de problemer som eldre medarbeidere representerer. I betydelig grad burde gjennomføringen av den bedriftsinterne attføring det her er tale om, nyte godt av den statlige tilskottsordningen som eksisterer for dette formålet. Den måtte kunne omformes noe, slik at den også passer godt til dette spesielle formålet. Avtrappingsordninger for eldre må utformes slik at de bidrar til at eldre ønsker og kan fortsette lenger i arbeidslivet enn de ellers ville ha orket.

Det andre spørsmålet som jeg vil ta opp er om de ordninger som finnes i dag, faktisk er effektive for å hjelpe eldre som blir arbeidsløse tilbake til en jobb. Under den sterke veksten i arbeidsløsheten 1988-90 var ikke eldre arbeidstakere blant dem som ble rammet hardest. Til gjengjeld sank ikke ledigheten blant de eldre etter 1993 i samme grad som for yngre arbeidstakere. Langtidsledigheten (som andel av alle ledige) er høyere for eldre arbeidstakere enn for yngre. Det avspeiler at når en eldre person (over 50 år) er blitt arbeidsløs, er det langt vanskeligere å få ham eller henne i arbeid igjen enn det er å skaffe arbeid til en yngre. ECON (1998) diskuterer hvorfor det er slik. Det har sammenheng med mange forhold, ikke minst med holdninger både hos arbeidsgivere, de ledige eldre selv og – i en viss utstrekning – arbeidsformidlerne. Ledige mellom 50 og 59 år deltar i dag i langt mindre grad enn yngre i arbeidsmarkedstiltak. ECON (1998) nevner en rekke tiltak som kan tas i bruk i arbeidsformidlingen for eldre ledige. For eldre yrkeshemmede (en stor del av de eldre ledige må antas å ha en eller annen form for yrkeshemming) burde det passe bra med det tiltaket som kalles «Lønnstilskudd til yrkeshemmede i ordinære (private) bedrifter». Det ytes inntil 75 prosent tilskudd de første seks månedene. Deretter kan det gis tilskudd på inntil 40 prosent i inntil atten måneder. Etter tiltaksperioden, om den har vært vellykket, kan private bedrifter gi ansettelse i vanlige stillinger langt lettere enn offentlige institusjoner, som i de fleste tilfeller er bundet til formelle tilsetninger som ikke åpner store muligheter for eldre, yrkeshemmede arbeidssøkere. Det siste betyr at tiltaket «Sysselsetting for yrkeshemmede i offentlig virksomhet» sjelden fører til noen vanlig jobb. Her er det behov for endring av reglene, om man mener alvor med arbeidslinjen. I så fall må reglene for ansettelse i en offentlig stilling (eventuelt i visse typer stillinger) endres slik at personer på slike tiltak slipper å gjennomgå den omstendelige ansettelsesprosessen. Det burde i så fall gjøre det lettere å gå fra dette tiltaket til en vanlig stilling, hvis vedkommende ellers har vist seg skikket til en slik jobb.

Også organisasjonene i arbeidslivet viser betydelig interesse for å hjelpe eldre arbeidstakere, men hovedinteressen har nok vært konsentrert om å få bedre

pensjonsordninger. Siden 1988 har LO sett utviklingen av en avtalefestet pensjonsordning, AFP, som en prioritert oppgave, på bakgrunn av mangelen på en offentlig ordning for førtidspensjonering. At mange, ikke minst blant LOs medlemmer, har behov for en slik ordning, er det ingen tvil om. Mange av dem det her gjelder, er utbrent og tapt for arbeidslivet i alle fall. Om man – ut fra arbeidslinjen – ville forlenge deres tid i arbeidslivet, må man som nevnt ovenfor, på et tidligere tidspunkt bidra til en hensiktsmessig nedtrapping og/eller omstilling.

LO satte for et par år siden i gang et spesielt arbeid for eldre arbeidstakere, kalt 50 +, som tar sikte på at den enkelte skal stå i ordinært arbeid så lenge han eller hun ønsker. «Arbeid gir inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse». Derfor er det viktig at aldersgruppen over 50 år får en styrket posisjon i arbeidslivet og for det trengs det en holdningsendring både hos arbeidsgivere og arbeidskamerater. Ledd i dette arbeidet har vært utredninger og informasjon og veiledning og stimulering til lokal innsats. I LOs forsterkede solidaritetsalternativ, vedtatt på kongressen 1997, blir – som nevnt – klubber og enkeltmedlemmer blant annet oppfordret til å arbeide for at arbeidstakere i større grad kan få oppgaver tilpasset alder og helse. Det er for tidlig å si hva dette vil føre til i praksis.

LO og NHO og en rekke andre organisasjoner og institusjoner deltar i Senter for seniorplanlegging, som belyser og diskuterer forholdene for de eldre i arbeidslivet. Senteret har nylig utgitt en brosjyre som diskuterer seniorennes situasjon i arbeidslivet og hva som kan gjøres for å forbedre den.

Konklusjon

Eldre arbeidstakere (over 50 år) vil i årene som kommer, utgjøre en sterkt økende andel av yrkesbefolkningen. Samtidig vil antall pensjonister øke sterkere enn yrkesbefolkningen, noe som kan føre til knapphet på arbeidskraft. Det blir behov for et høyt antall timeverk, også for eldre arbeidstakere. Både av samfunnsøkonomiske og menneskelige grunner er det derfor viktig at arbeidsplassene tilpasses slik at eldre kan fortsette i arbeidslivet lenger enn det i dag ofte er mulig for dem. Systemet med avtalefestet rett til avtrapping og/eller omstilling for eldre bør bygges ut. Eldre bør også i større omfang enn i dag få adgang til videreutdanning som er tilpasset deres behov. De offentlige støtteordningene for bedriftsintern attføring bør gis en utforming som passer eldre og bli anvendt i større utstrekning enn i dag. For arbeidsløse eldre vil det virke positivt om muligheten for sysselsetting i offentlig virksomhet ble gjort lettere tilgjengelig.

12 Sterkt yrkeshemmede

Yrkeshemmede er en viktig målgruppe for arbeidslinjen. Det er imidlertid en meget sammensatt gruppe. Mange av dem er yrkeshemmede i forhold til noen yrker og arbeidssituasjoner, men ikke alle. Oppgaven for arbeidskontorene blir å hjelpe til med å finne et arbeid der yrkeshemmingen betyr minst mulig. I avsnitt 7 om Attføring har jeg drøftet midler og tiltak for yrkeshemmede. Siden eldre arbeidstakere ofte blir yrkeshemmede i en viss grad, inneholder avsnitt 11, Eldre arbeidstakere, også resonnementer som gjelder hvordan man kan kompensere for yrkeshemming. Her, i avsnitt 12, skal jeg diskutere forholdene for dem som har en alvorlig yrkeshemming, eller som er sterkt funksjonshemmede. For dem er ikke vanlig arbeidsformidling tilstrekkelig. De har behov for spesielle virkemidler.

I denne gruppen er det mange som ikke, eller bare med store vansker, kan integreres i det vanlige arbeidsmarkedet. I gruppen inngår mange psykisk utviklingshemmede, men også personer med alvorlige fysiske handikapp og antagelig mange stoffmisbrukere, alkoholikere og lignende. Ikke minst på bakgrunn av den sosiale verdi som det har i vår kultur å ha arbeid eller å være sysselsatt, er det antagelig av stor betydning for de fleste av dem å være med i et aktivitetsfellesskap. Det er ikke lett å anslå hvor mange mennesker det her dreier seg om. Dette er personer som ofte har begrenset evne til å fremme sine interesser. Det kan tenkes at spesielle tiltak for å stimulere dem til å melde fra om sin interesse for å delta i arbeid eller andre former for aktivitet, kan føre til en større tilgang på interesserte enn det man i dag regner med.

Det er selvsagt ønskelig om personer i denne gruppen lot seg integrere i det vanlige arbeidslivet. Det kan i dag gis et integreringstilskudd til arbeidsgivere «for å sikre at den nødvendige bistand blir gitt tiltaksdeltakeren i en arbeidstilvennings- og opplæringsperiode». Tiltaket tar særlig sikte på psykisk utviklingshemmede og spesielt på unge som er i ferd med å avslutte skolegangen. Tilskuddet gis i inntil tre år, men trappes gradvis ned. Espen Dahl har i «Forsøk med integrering av yrkeshemmede. En evaluering» (Faf-notat 1995:6) vurdert effekten av denne ordningen for et lite utvalg. Hans konklusjon er: «Overflatisk sett er forsøket med integrering av yrkeshemmede en suksess. Æren for suksessen må imidlertid ikke tildeles forsøket og det økonomiske tilskuddet alene. En del bedrifter driver tydeligvis integrering av yrkeshemmede lokalt, uavhengig av arbeidsmarkedsetaten». Omfanget av denne virksomheten er foreløpig begrenset, og den domineres i betydelig grad av ildsjeler blant bedriftsledere. Dahl peker ellers på at nedtrappingen

av tilskottet er umotivert. Behovet for tilskott endres ikke over treårsperioden. Det indikerer vel at yrkeshemningen ofte er mere varig enn det som er forutsatt for denne ordningen.

En annen kategori yrkeshemning er den som opptre periodisk. Mange med psykiske lidelser kan ofte fungere helt normalt i lange perioder, for så å slå ut for en tid og deretter igjen fungere normalt. For at slike mennesker skal kunne beholde en vanlig jobb, må arbeidsgiverne holdes skadesløse når sykdomsperiodene inntreffer. Alle parter, ikke minst samfunnet, burde være tjent med at det finnes en tilskottsordning som har denne virkningen. Det er en stor belastning, både på fellesskapet og den enkelte, at så mange med denne typen problemer er blitt holdt utenfor det vanlige arbeidslivet.

Det er også viktig at personer som har omfattende yrkeshemninger – som ikke varierer over tid – har mulighet for å beholde eller få en jobb i det ordinære arbeidslivet. Det er dette ordningen «Arbeid med bistand» skal bidra til. Det som arbeidsmarkedsetaten gir støtte til er den såkalte tilretteleggerfunksjonen. Arbeidsgivere yter bistand i form av tilrettelegging, trening og oppfølging i det vanlige arbeidslivet. Den yrkeshemmede kan få lønn av arbeidsgiver, men vanligvis består hans inntekt i det vesentlige av ytelser fra folketrygden, individstøtte til attføring eller en kombinasjon av slike ytelser og lønn. Ordningen fungerer åpenbart stort sett bra, men den har foreløpig et begrenset omfang sett i forhold til det antall som antagelig kunne ha behov for og nytte av den. Blystad og Spjelkavik (1997) mener at de gunstige resultater av denne ordningen har sammenheng med at bistandsapparatet gir den hjelp som personen og situasjonen gjør nødvendig, men ikke mer. Poenget er hjelp til selvhjelp, og et mål er å gjøre hjelpeapparatet unødvendig.

Det er også grunn til å nevne det forsøk som nå finner sted «Med eigen assistent på jobben» (1998). Personer med store bevegelseshindringer får en assistent som hjelper dem å utføre en vanlig jobb. Forsøket, som startet i 1997 og skal vare ut 1999, er en oppfølging av et punkt i Velferdsmeldingen. Lignende, varige ordninger finnes i Danmark og Sverige. De gjør det mulig for disse personene å fungere i arbeidslivet og er et eksempel på en oppfølging av arbeidslinjen. Det må imidlertid være en rimelig balanse mellom hjelpeinnsatsen og den yrkeshemmedes arbeidsinnsats.

En tradisjonell form for bistand til en del av denne gruppen av funksjonshemmede, er de såkalte arbeidsmarkedsbedriftene (AMB). De er en fortsettelse av det som man før kalte vernede verksteder, men er antagelig mer markedsorienterte enn de var. Målet har alltid vært å trene funksjonshemmede opp til å kunne ta jobber i

det ordinære arbeidslivet, men – antagelig på grunn av mangel på alternativer – ble mange gående nærmest permanent i vernede verksteder, de ble «varig verne- de». I dag har vi fått en rekke alternativer til AMB, med plass til mange som ikke, eller ikke uten vansker, kan greie en jobb i det ordinære arbeidslivet. Det er de ulike formene for statlige arbeidssamvirketiltak (ASV) og kommunale aktivitets- tilbud.

Disse tiltakene er blitt evaluert av Ståle Seierstad m.fl. (1998) ved Arbeidsforskningsinstituttet og Nordlandsforskning i AFIs rapportserie nr. 5/98. Tiltakene gir et ganske sammensatt bilde. De statlige arbeidssamvirketiltakene er organisert som ASV, ASVO (ASV i offentlig regi) og PV (produksjonsrettede verksteder). PV er gjerne aksjeselskaper med kommunal majoritet. ASVO får støtte etter faste satser. ASV og PV får drifts- og investeringsstøtte etter innsendte budsjetter, altså ingen automatisk støtte. Nå overveies det å innføre felles støtteordninger for alle disse formene for arbeidssamvirke. ASV- og PV-selskapene har til formål å skape varige arbeidsplasser tilpasset de yrkeshemmede som ikke uten videre kan nyttiggjøre seg andre arbeidstilbud. De skal fremstille varer og tjenester for det ordinære marked og sysselsettingen skal bidra til å kvalifisere og utvikle ressurser hos de yrkeshemmede. Det heter at «muligheten for yrkesmessig attføring må holdes åpen», men disse selskapene tar nok primært sikte på å gi varige arbeidsplasser, i motsetning til AMB. De yrkeshemmede som arbeider i ASV eller PV må ha uførepensjon eller annen form for trygdeytelse. Av selskapet får de i tillegg en beskjeden bonus. De må arbeide minst halv ordinær arbeidstid per uke.

Vel 6000 deltok i april 1997 i disse formene for arbeidssamvirke, mot om lag 12 000 ved de kommunale aktivitetsentrene. Psykisk utviklingshemmede med dagtilbud utgjør den største klientgruppen, både i de statlige tiltakene og de kommunale. Personer med psykiske og somatiske lidelser er mindre grupper. Salg per deltaker er lite i ASV-tiltakene sammenliknet med AMB og nesten ingenting fra de kommunale aktivitetsentrene. Det siste gjenspeiler en forskjellig målsetting: de statlige tiltakene er preget av arbeidslinjen, de kommunale har et aktivitetsmål, der produksjon kommer i bakgrunnen. Selv om man ikke har nærmere kunnskap om de enkelte deltakeres kunnskapsnivå og arbeidsevne, er det sannsynlig at noen av dem som deltar ved de kommunale aktivitetsentrene har en restarbeidsevne som ikke blir ivaretatt. Omvendt kan det tenkes at en del av deltakerne i ASV-tiltakene kunne hatt glede av en målsetting som i noe mindre grad tok sikte på produksjon, men her er det sikkert betydelige individuelle forskjeller.

Ståle Seierstad konstaterer:

«Skoleverket gir plass for alle under samme tak, og tilbyr spesielt tilrettelagt undervisning for dem som har spesielle bistandsbehov. Arbeidsliv og tiltakssektor utgjør derimot en oppsplittet verden, der personer sorteres ut i atskilte tiltak etter deres funksjonsnivå: Ordinært arbeid på ordinære vilkår for noen, ordinært arbeid på særvilkår for andre, atter andre på særtiltak utenfor ordinært arbeidsliv. De siste tiltakene omfatter arbeidsmarkedsbedrifter, arbeidssamvirker og aktivitetssentra som viktige trappetrinn i denne tiltakskjeden som leder fra høytterskeltilbud til lavterskeltilbud. Ytterligere tiltak kiler seg inn på ulike nivåer i denne trappa».

Seierstad sier videre:

«Spørsmålet er imidlertid om ikke denne tiltaksfloraen først og fremst skyldes stivheter i bruken av de enkelte tiltakstyper. Stivheten skriver seg kanskje fra de regelverk og de mål- og resultatstyrings-systemer som er i bruk. De kan tenkes å skape en mangel på fleksibilitet i tiltaksbruken som hemmer en smidig bruk av dem i forhold til skiftende behov og endrete mål [...] Resultatet blir mer segregasjon og mindre integrasjon. [...] Arbeidslinja står ikke like sterkt overalt i det offentlige hjelpeapparatet. [...] Samtidig som mål spriker og mange tiltak er segregerende tiltak, er attføringsfeltet preget av profesjonsmotsetninger. [...]Kompetansestrid gjør seg gjeldende».

«I den offentlige tiltakssektoren sett under ett er dermed restarbeidsevne bare ett av flere hensyn som har fungert i sorteringsprosessen. I lys av integrasjonsidealer må dette anses gunstig: Det skaper ikke noe kategorisk skille mellom sentra og ASV-tiltak etter arbeidsevne, et kriterium som kunne virke stigmatiserende sett i lys av den samfunnsmessige prestisje som arbeidsroller har og den vekt som legges på arbeidslinja i offentlig politikk».

Om fordelingen av oppgavene på stat og kommuner, sier Seierstad:

«Et slikt tvedelt system har neppe noen administrativ rasjonalitet. Det kan imidlertid ha en politisk rasjonalitet som oppveier de administrative problemene».

Det er altså langt flere deltakere i de kommunale aktivitetssentrene enn ved de statlige ASV-tiltakene. Ved de siste spiller arbeidskraftmyndighetene en avgjørende rolle og arbeidslinjen er den dominerende retningslinjen. I de kommunale sentrene spiller sosialkontorenes bredere, men samtidig mer diffuse angrepsmåte en større rolle. Det ville være gunstig om rollene ble bedre avklart. Men som Seierstad konkluderer: det er behov for begge aktører på denne arenaen, av hensyn til deltakernes sammensatte behov, der muligheten for arbeid bare er en av de faktorene som det bør legges vekt på.

Konklusjon

Mange av de eksisterende tiltakene for å hjelpe sterkt yrkeshemmede til arbeid eller andre former for aktiviteter er ennå i en utviklingsfase. Det er grunn til å bygge disse ordningene videre ut og evaluere dem underveis. Blant annet er det grunn til å se nærmere på kommunenes rolle på dette området, for eksempel om deres aktivitetssentrene i større grad burde legge arbeidslinjen til grunn.

13 Klientkarrierer

Gjennomgangen av de ulike gruppene viser blant annet at når en person først har glidd ut av arbeidsmarkedet, er risikoen stor for at han eller hun innleder en klientkarriere. Den som blir langtidssykemeldt eller blir gående som langtidsledig, har stor sjanse for å fortsette i attføringssystemet, og derfra er muligheten ganske stor for at han eller hun ender som helt eller delvis uføretrygdet. En annen klientkarriere kan starte med bruk av sosialhjelp. Som nevnt er det blitt vanligere blant ungdom å søke sosialhjelp, selv om tallet har gått litt opp og ned de senere årene. For noen av dem er sosialhjelp blitt den viktigste inntektskilden. Hvordan går det videre når det voksne livet starter med sosialhjelp?

Det er kanskje ikke så farlig som man hittil har trodd? Et annet eksempel kan være den store og nærmest permanente bruken av sosialhjelp i enkelte innvandrergupper (f.eks. somaliere, jf.. Djuve og Hagen 1995).

Hvis den tillates å fortsette, blir det meget vanskelig å integrere disse gruppene inn i det norske samfunnet, der arbeid vurderes så høyt. I tillegg kommer spørsmålet om hvor akseptabelt det er å la en gruppe nyte godt av velferdsgoder så å si uten tidsbegrensning, uten at den bidrar til produksjonen som jo er grunnlaget for velferden.

Årsakene til at det oppstår slike karrierer er mange og sammensatte. Antagelig må man akseptere at en del av dem det her gjelder, forblir sosialklienter, på grunn av sykdom og andre forhold som det i praksis viser seg umulig å få endret. Men generelt må målet være å få brutt de onde sirklene og få flest mulig ut av disse karriereene, på et så tidlig tidspunkt som mulig. I det foregående er det nevnt en rekke tiltak for å fremme arbeidslinjen, som stort sett innebærer at klientkarrierer brytes, eller i hvert fall at klientpreget over livsløpet blir redusert. Det forblir imidlertid et problem at det i de fleste tilfeller ikke er noen som tar et samlet ansvar for vedkommende. Et kontor, for eksempel et trygdekontor eller et sosialkontor, kan ta «ansvar» for den det gjelder, men det vil sjelden også omfatte vedkommendes behov for arbeid eller andre forhold utenfor vedkommende kontors direkte ansvarsområde. Når personens problem er uklart, kan han eller hun lett bli en kasteball mellom ulike myndigheter og kontorer. Risikoen er stor både for dobbeltbehandling og for liten oppmerksomhet og for at en del faller mellom stolene.

Hva bør man gjøre? Siden vedkommendes problem i mange tilfeller har flere sider, må det være galt å overlate klienten bare til én profesjon. Leger må inn i bildet når det dreier seg om sykdom, men ofte er det medisinske bare en del av det samlede bildet. Sosialarbeideren har i de fleste tilfeller altfor få virkemidler til å hjelpe klienten inn i en god sirkel. Trygdeetaten tildeler rettigheter, men det kan bidra til å sementere en uheldig situasjon. Ofte kan arbeidskamerater hjelpe en som har kommet uheldig ut, men i så fall er det viktig at de godtas av det offentlige systemet som medarbeidere. Det samme gjelder frivillige organisasjoner og grupper som vil gjøre en innsats for svake grupper. Konklusjonen blir at skillene mellom etater og profesjoner må brytes ned og at det må bli et nært samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter og mellom myndigheter og organisasjonene.

Klientkarrierer opprettholdes i betydelig grad av et sterkt fragmentert system. Å bryte dem forutsetter en helt annen grad av samordning enn det som hittil har funnet sted. «Det må etableres behandlingsskjeder på tvers av sektorer», sier Stortingets sosialkomite (Innst.S.nr.180 1995–96). Ja, utmerket, men sannheten er at de beskjedne forsøk som skjer i denne retning, ikke blir fulgt opp. Hvorfor? Den viktigste årsaken er uten tvil motstanden i de ulike etatene og profesjonene. Det kan synes som om de kjemper for eneretten til klientene. Viktigere er det kanskje at de ser med ulyst på å dele ansvaret med andre i klientbehandlingen. De synes å legge størst vekt på å ha et system som er oversiktlig og som de kan styre ut fra deres eget regelsystem. Det hjelper åpenbart lite at politikerne og andre

interesserte ønsker «behandlingskjeder på tvers av sektorer». Det må legges en helt annen tyngde enn hittil i dette kravet, med det klare utgangspunkt at det er holdningene i etatene og profesjonene som antagelig er det største problemet i denne sammenheng.

Dette synet støttes av sosiologen Jan-Tore Pedersen i boken Klienten og den offentlige sandkasse (1996). Den er basert på en studie av det såkalte Grimstadprosjektet (1989–92). Det var et prøveprosjekt, der sosial-, trygde- og arbeidskontor ble slått sammen, trass i sterk motstand fra vedkommende etater. Det førte til et forenklet og samordnet arbeid for klientene, i kommunal regi, etter Pedersens mening billigere og med klart bedre resultater enn i det tradisjonelt oppdelte systemet. Men til tross for prøveprosjektets tilsynelatende gode resultater, gikk man tilbake til den gamle, antagelig dyrere og mindre effektive ordningen med tre separate kontorer. Det viser hvilken makt etater og profesjoner har, ofte i strid med erklæringer fra politikere.

Hva kan man gjøre med dette? Det skal jeg drøfte i neste avsnitt.

14 Trengs det organisatoriske endringer?

Det går som en rød tråd gjennom diskusjonen om de fleste svake grupper at et hovedproblem er mangel på helhetstenkning og samordning av vurderinger og tiltak. De etater som i første rekke er i brennpunktet, særlig arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, hevder bestemt at de gjør alt for å samordne sin virksomhet, men klagen om manglende helhetsbehandling fortsetter. Kan problemene bli mindre ved organisatoriske endringer?

I boken Legg ned sosialkontorene retter Lars Gunnar Lingås (1998) en skarp kritikk mot måten Lov om sosiale tjenester praktiseres på. Han sier:

«Det finnes ingen fungerende minstenormer for sosialhjelp, noe som i seg selv både gir rom for moralisme, dårlig skjønn og ulikebehandling. Knappheten i ytelser skaper i seg selv fattigdomsproblemer. Og nødhjelpen fra sosialkontorene bare pirker i deler av problemet. [...] De kommunale sosialkontorene er uegnet til dette sammenliknet med trygdeetatens apparat som er innrettet, kvalifisert og samordnet på landsplan når det gjelder å sikre inntekt og rettigheter».

Han hevder at koplingen til arbeid innebærer at sosialt arbeid får en moraliserende side, noe Lingås (og vel mange andre sosionomer) misliker. Det er

«... en etisk konflikt i seg selv at retten til nødhjelp som har sin etiske begrunnelse i medmenneskelighet og humanitet, blir blandet sammen med krav og tiltak som er motivert med attføringsprinsippet og ønsker om disiplinering og innordning, altså den gamle arbeidsmoralismen i ny forkledning».

Lingås er åpenbart motstander av arbeidslinjen, i hvert fall når det gjelder sosialklienter. Hans praktiske forslag går da også ut på å gjøre sosial bistand til en minimumsrettighet og å overføre hele ordningen fra kommunenes sosialetat til trygde-etaten, samtidig som den omdøpes til sosial trygd. Klientene bør få disponere midlene på eget ansvar, som dagens trygdemottakere. Lingås forestiller seg at det lille som blir igjen under kommunal ledelse, kan bli en «psykososial distriktstjeneste».

Jeg tror ikke at Lingås vil få medhold i at man i praksis skal oppgi å ha hjelp til selvhjelp som hovedretningslinje i forhold til sosialklientene. Det er selvfølgelig riktig at en del av sosialklientene har sosial bistand som sin viktigste inntektskilde. Det gjelder blant annet visse grupper av flyktninger. Men det er vanskelig å se fornuften i å risikere at disse gruppene blir gjort permanent avhengige av sosialhjelp. Djuve og Hagen (1995) ser den omfattende sosialstøtten til flyktninger og innvandrere som et uttrykk for mangelen på en mer konstruktiv politikk, rettet ikke minst mot å skaffe dem arbeid. Forslaget fra Lingås ville – om jeg forstår det rett – fjerne den fleksibilitet som det er behov for i sosialsystemet. De aller fleste klienter på sosialkontorene trenger en midlertidig hjelp, de behøver ikke og bør ikke å bli varig trygdet. De svakheter ved den nåværende ordning, som Lingås er opptatt av, må avhjelpes på andre måter. I den sammenheng er det grunn til å se litt på det såkalte STA-prosjektet.

Akershus fylkeskommune vil angripe svakheter ved den nåværende ordningen på en annen måte. Fylkeskommunen har opprettet en prosjektgruppe som har til oppgave å gjennomføre et forsøk med klientrettet samordning av tjenestene fra sosialkontor, trygdekontor og arbeidskontor (STA-prosjektet) (omtalen av dette og RTVs og ADs reaksjoner er bygd på notater fra august-september 1998). Fylkeskommunen (og alle kommuner i fylket bortsett fra Lørenskog) vil gjerne prøve ut en ordning med enhetsforvaltning for å hindre at klienter blir kasterballe mellom ulike etater. Det hevdes at enkelte klienter opplever saksbehandlingen i tre etater

som problematisk og tungvint, med ulike datasystemer og saksbehandlingsrutiner. Kommunene oppgir at klientene er frustrert i forhold til lang saksbehandlingstid og bytte av saksbehandlere. Fylkeskommunen mener at saksbehandlingen mellom trygdekontorene, sosialkontorene og arbeidskontorene kan samordnes bedre. En klient som vurderes av trygdekontoret som frisk nok til å arbeide, kan komme i retur fra arbeidskontoret vurdert som «ikke aktuell på arbeidsmarkedet» og tilsvarende meldes det fra sosialkontorene at den som vurderes som aktuell for trygd, returneres fra trygdekontoret som «ikke syk nok». STA-prosjektet tar sikte på at klientene bare skal ha én saksbehandler å forholde seg til. Det er brukernes beste som skal stå i fokus i opplegget for forsøket. Den enkelte saksbehandler skal settes i stand til å representere et mest mulig samlet hjelpeapparat, både gjennom egen innsats og gjennom målrettet henvisning til den mer spesialiserte del av hjelpeapparatet. For å få dette til, skal fellesfunksjonene være underlagt felles ledelse. Opplegget forutsetter at det på fylkesnivået skal finnes spesialiserte organer for trygdeapparatet og arbeidsmarkedsetaten.

STA-prosjektet har støtte i forskningen. Bjørn Hvinden (1994) har studert norske og skotske sosial- og trygdekontorer. Når det gjelder det norske systemet er hans konklusjon at integrasjonen er forholdsvis svak både mellom kontorene og – i en viss utstrekning – også innen kontorene. Den svake integrasjonen betyr for det første at folk forblir passive trygde-/sosialhjelpmottagere lenger enn nødvendig. Den betyr for det andre at et større antall enn nødvendig går over fra korttids- til langtidsytelser. For det tredje betyr den svake integrasjonen at en del klienter blir kasterballe mellom ulike kontorer. Svak integrasjon betyr videre at enkelte klienter får sin sak mindre grundig behandlet enn de ellers ville fått. Svak integrasjon betyr endelig at sterke klienter vil kunne skaffe seg en fordelaktig behandling, mens svake får sin stilling forverret. Som nevnt i avsnittet om Attføring, har Bjørn Hvinden i en annen sammenheng anbefalt det han kaller en gjensidighetsmodell mellom trygde- og arbeidskontor, «selv om denne umiddelbart ser mindre ryddig og stømlinjeformet ut og i høyere grad utfordrer etatenes ønske om relativ selvstendighet».

Rikstrygdeverket er oppmerksom på at det kan være personer som faller mellom to stoler og som ikke fyller vilkårene for stønad verken fra trygde- eller arbeidskontor, slik det er beskrevet i STA-prosjektet. RTV mener imidlertid at et nytt forvaltningsorgan knyttet til rådmennenes ansvarsområde, ikke løser dette spørsmålet. Lov om folketrygd, som administreres av trygdeetaten, er en rettighetslov som betyr at vedtatte lover og forskrifter må følges og som gir rom for lite

skjønnt. Det vil derfor kunne oppstå tilfeller hvor kommunenes sosialstønad er «riktig» ytelse i forhold til manglende rettigheter i folketrygden. For trygdeetaten har arbeidslinjetankegangen nedfelt seg i en forståelse av at flest mulig tidligst mulig skal stimuleres til å sette frem krav om attføringshjelp. Bedret kommunikasjon mellom trygdeetaten og A-etaten og felles forståelse av de intensjoner som ligger til grunn for attføringsarbeidet, er viktige faktorer for å medvirke til at klienter ikke faller mellom to stoler.

«Å overføre vedtaksmyndighet fra trygdeetaten til et nytt forvaltningsorgan innenfor gjeldende regelverk, vil ikke kunne gi denne gruppen større rettigheter innenfor folketrygden enn det den har i dag. Det kreves gode kunnskaper om folketrygden for at en sak skal bli korrekt behandlet og riktig vedtak fattet. I tillegg er etaten ansvarlig enhet for å forvalte folketrygden på en ensartet måte i hele landet. Dette er noe et lokalt prosjekt ikke vil kunne ivareta. Trygdeetaten kan av disse grunner ikke se at forsøket med enhetsforvaltning skulle kunne avhjelpe den situasjonen at noen faller utenfor regelverket i begge statlige etater, eller vil være til gunst for etatens brukere samlet sett».

Arbeidsdirektoratet (AD) avviser også STA-prosjektet. AD peker på at de fleste av klientene bare forholder seg til en av de tre etatene, slik at behovet for samordning er begrenset. AD mener at forslaget forutsetter «en bredde i tjenesteproduksjonen som er organisatorisk og juridisk umulig». AD peker på de gode resultatene av arbeidsmarkedsetatens arbeid og hevder at dens

«... brede inngrep i arbeidsmarkedet og vår kontakt med arbeidsgiverne må anses som en absolutt forutsetning for disse gode resultatene. [...] Kanalisering og samarbeidsrutiner med andre instanser er etablert. Dette arbeidet må videreutvikles. Innføringen av en fjerde instans er imidlertid ikke løsningen på denne utfordringen. Tvertimot vil dette skape betydelige problemer knyttet til etablering av nye samordningsrutiner etc.»

AD hevder også at en kommunalisering vil svekke mulighetene for å mobilisere arbeidskraft, siden geografisk mobilitet er viktig i den sammenhengen. AD kan heller ikke se hvilke muligheter prosjektet har for å forvalte de økonomiske ytelsene. Klage- og ankebehandlingen kommer i en ny stilling. AD stiller også spørsmål om kommunene har forvaltningsmessige forutsetninger for å administrere alle de aktuelle ytelsene. AD konkluderer med å advare mot

«... at man, på bakgrunn av hypoteser, svak markeds kunnskap og liten oversikt over virkemiddelapparatet eksperimenterer med etatenes brukergrupper. Disse gruppene utgjør en viktig arbeidskraftressurs. Hovedutfordringen består i rask avklaring og eventuelt kvalifisering av disse gruppene med sikte på formidling. Sett opp mot denne utfordringen vil prosjektet utgjøre en forsinkende instans».

RTV og AD bruker altså tungt artilleri mot STA-prosjektet, selv om det bare tar sikte på et forsøk. Jeg vil ikke legge for stor vekt på etatenes ønske om å strømlinjeforme sin virksomhet og viser her til Hvinden (1997). De to etatene har imidlertid også en rekke gode argumenter. Behovet for samordning gjelder bare en mindre del av det samlede antall «kunder» hos de to etatene, selv om denne mindre delen av klientmassen krever en langt større og annerledes innsats fra det offentlige side per klient enn flertallet. Det må være en klar forutsetning for alle organisatoriske endringer at virksomheten i forholdet til flertallet, altså vanlige trygdemottagere og arbeidssøkere, ikke blir skadelidende.

Man må ikke risikere å kaste barnet ut med badevannet.

Det praktiske spørsmålet for forsøket blir derfor: Er det mulig å få til en oppdeling mellom den store massen uproblematisk kunder og de som har sammensatte problemer? Sosionomene advarer mot en form for organisasjon som henger ut eller stigmatiserer de svakeste (jf. Lingås 1998). Kan man unngå en slik effekt om man for eksempel slo sammen sosial- og trygdekontoret? Trygde- og sosialkontoret (TSK) har ikke samme negative klang som Sosialkontoret har fått. Men her kommer RTVs innvending inn: Trygdekontorene administrerer og fortolker loven om folketrygd, noe som krever spesiell innsikt og må være ensartet over hele landet. Men er det noe i veien for å legge denne oppgaven til en egen avdeling ved TSK, som når det gjaldt regelfortolkning var underlagt RTV, men som ellers var en del av TSK, med en felles kommunal toppledelse? Det er ikke uvanlig med en delegering av myndighet fra staten til kommunene, det er tvert om det vanlige mønsteret i offentlig sektor.

AD har den viktige innvendingen at det er et generelt formidlingsorgan mellom arbeidstakere og arbeidsgivere og at de må ha nær kontakt med og tillit hos de sistnevnte. AD må også ta sikte på et langt større arbeidsmarked enn det som rommes i en kommune. Igjen kan spørsmålet reises om man ikke kunne ha en avdeling innen et felleskontor for disse ordinære formidlingsoppgavene og slik at AD kontrollerer denne delen av virksomheten, mens de vanskelige formidlingsoppgavene

er henlagt til felleskontorets arbeidsområde. En annen variant, som kunne prøves ut, er å bevare et selvstendig arbeidskontor, som utviklet et mye nærmere samarbeid med TSK enn i dag.

Jeg synes i det hele tatt at det nå er viktig å få prøvet ut alternativer til dagens strenge etatsgrenser, helst i flere varianter. Jeg synes at av hensyn til de svakeste bør man ta utgangspunkt i STA-prosjektets prinsipp om at brukerne, ikke etatsinteressene, må settes i sentrum. Brukerne bør ha én saksbehandler å holde seg til. Det er denne saksbehandleren som bør ta de nødvendige kontakter med andre deler av systemet (inklusive helsevesenet). Datasystem og rutiner bør gjøres ensartede. På den annen side må man ikke ødelegge det verdifulle i det nåværende systemet. Administrasjonen av folketrygden må skje i betryggende former, under kontroll av RTV, men samtidig knyttet så nært som mulig til det kommunale systemet. Arbeidsmarkedspolitikken må utvikles videre under ADs ledelse. Lokalt kan dette apparatet enten organiseres som separate arbeidskontorer, som arbeider meget nært sammen med de kommunale TSKer, eller være en avdeling i TSK. Poenget i slike forsøk – i mere enn ett alternativ – er nettopp å finne ut om det er mulig å forene det beste i det nåværende system med et bedre apparat for å ta hånd om interessene også til de svakeste. Men noe sesam-sesam bør man ikke vente seg.

AD gir uttrykk for skepsis til kommunenes evne til å takle spørsmål av denne typen. Jeg tror at det meste av det som ligger i denne innvendingen kan imøtekommes hvis AD fortsetter som faginstans og kontrollant overfor arbeidskontorene, også i det alternativet der de blir en avdeling i et felleskontor. I det alternativet der arbeidskontoret fortsetter å være selvstendig, men i mye nærmere samarbeid med TSK enn i dag, vil arbeidskraftmyndighetene i høy grad måtte være på talefot med kommunene. Når det gjelder RTV i forhold til trygdekontoret som del av et felleskontor, må man prøve seg frem til samarbeidsformer som både RTV og kommunene kan leve med. Å hevde at staten skal ha et eneansvar for arbeidsmarkedspolitikken har etter min mening liten hensikt når man har en målsetting om arbeid for alle. En så omfattende målsetting kan vanskelig gjennomføres uten at også andre, ikke minst kommunene, tar en del av oppgaven. For mange av dem som tilhører svake og utsatte grupper må man skreddersy jobber eller aktiviteter som passer. Det kan ikke staten, den må operere på basis av regelverk. Kommunene, som ikke minst skal bidra til menneskeverdige og trivelige lokalsamfunn, bør få del av ansvaret for å sysselsette marginalindivider, folk som man i dag i stor utstrekning møter som klienter på kommunens sosialkontor. Kommuneloven pålegger ikke kommunene spesielle forpliktelser i denne retningen, men jeg synes at

arbeidslinjen gjør dette til en rimelig forlengelse av de sosiale forpliktelser som kommunene allerede har.

På den andre siden kan ikke kommunene greie oppgaven uten et meget nært samarbeid med de statlige trygde- og arbeidsmarkedsorganene. Kommunene må også få bedre tilgang til midler fra folketrygden til denne virksomheten. Blant annet synes jeg at man kunne overveie å realisere – i en miniversjon – Lingås' ide om en sosialtrygd for sosialklienter som ikke lar seg «attføre», men som i dag ikke fyller kriteriene for å få uføretrygd.

I en drøfting av endringer i det organisatoriske opplegget bør man ikke se bort fra de bidrag som kan gis av frivillige organisasjoner og grupper. På det lokale plan har vi i dag frivillighetssentraler og andre organer som supplerer, men ikke erstatter, det offentlige apparatet. Slike organer kan uten tvil også vise seg nyttige i forhold til de svakeste på arbeidsmarkedet. I tillegg kan de avlaste et arbeidsmarked som i fremtiden kan bli anstrengt, med en del tjenester som vil bli viktige for en aldrende befolkning. De viktigste private organene i denne sammenheng er likevel organisasjonene i arbeidslivet. Under omtalen av de ulike svake gruppene har jeg flere ganger nevnt de muligheter som ligger i LOs forsterkede solidaritetsalternativ. Jeg går ut fra at den solidaritetspakt som nå diskuteres, vil ligge i samme gate. Det er meget viktig at solidaritetspakten ikke bare omfatter det ordinære arbeidsmarked, men at den også tar sikte på å forbedre vilkårene for de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Deres muligheter kunne styrkes ved et nært samvirke mellom staten, kommunene og organisasjonene på arbeidsmarkedet.

15 Hva bør gjøres?

Jeg har i gjennomgangen av forholdene for ulike svake grupper kommet inn på mulige forbedringer av det gjeldende systemet. Jeg vil i det følgende helt kort sammenfatte det viktigste av det som jeg mener kan gjøres for å forbedre vilkårene for disse gruppene på arbeidsmarkedet. Siden det er vanskelig å isolere arbeidssituasjonen fra livsvilkårene ellers, har jeg også tatt hensyn til hvordan endringer kan tenkes å påvirke disse gruppenes livssituasjon generelt sett.

- 1) Den generelle sysselsettingspolitikken må fortsatt bidra til vekst i den samlede sysselsettingen og til en lavest mulig ledighet. Hvis ikke sysselsettingen for den «vanlige» befolkningen holdes høy, blir det vanskeligere for svake grupper

å få arbeid. Ikke minst gjelder dette de som fortsatt er langtidsledige. Budsjettet for arbeidsmarkedstiltak må være stort nok til å føre videre og utvikle de ulike tiltakene for svake grupper og i tillegg bidra til et mer effektivt arbeidsmarked.

- 2) Det bør igangsettes forsøk, i flere varianter, med organisatoriske endringer (drøftet i avsnitt 14), med sikte på at det offentlige apparatet skal kunne kan yte mer effektiv hjelp til svake grupper med sammensatte problemer. Forsøkene bør legge til grunn at brukere av sosial-, trygde- og arbeidskontor skal ha én saksbehandler å forholde seg til. Det er saksbehandleren, og ikke brukerne, som skal henvende seg til de ulike delene av hjelpeapparatet. Ett av forsøkene bør innebære at man får et felleskontor som administrativt legges under kommunen, men med avdelinger for vanlige trygdesaker og arbeidsformidling der henholdsvis Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet har faglig instruksjonsmyndighet. En annen variant kunne være et Trygde- og sosialkontor med et meget nært samarbeid med et selvstendig arbeidskontor. Hvis det nåværende sosialkontor blir en del av et Trygde- og sosialkontor, kunne stigmatiseringen av sosialklientene minske, samtidig som de kunne tilbys et større register av hjelpetiltak enn i dag. Poenget med forsøkene må være å undersøke om det finnes organisasjonsformer som sikrer at det nåværende arbeidet med trygdesaker og arbeidsformidling kan fortsette som hittil for det store flertall, samtidig som man styrker arbeidet for de svakeste med sammensatte problemer.
- 3) Arbeidet for å redusere antall langtidssykmeldte bør drives med langt større bredde enn hittil, med omfattende og mest mulig samordnet engasjement fra helsevesenet, trygdekontorene, Arbeidslivstjenesten og arbeidslivets organisasjoner, sentralt og lokalt. En betydelig del av sykefraværet henger trolig sammen med et dårlig arbeidsmiljø og en uheldig utforming av arbeidsplassen. Her må det offentlige engasjere seg sterkere, samtidig som arbeidslivets parter kommer sterkt inn i bildet. Forbilder kan hentes fra de gode eksemplene fra LO-NHOs sykefraværsprosjekt 1991–94 og det rommelige arbeidsmarked i Danmark.
- 4) Attføringsvirksomheten må få økt omfang, samtidig som den blir mer målrettet mot personer med reelle muligheter for å bli rehabilitert. Bedrifter og lokale fagforeninger bør engasjere seg sterkere. Omfanget av bedriftsintern attføring må kunne økes sterkt, både overfor yrkeshemmede (derunder kronisk syke) og

eldre som har behov for å trappe ned eller få lettere arbeid. Den avtalefestede retten til slik avtrapping/omstilling bør bygges videre ut.

- 5) Det må være en klarere målsetting enn i dag å bremse veksten i antall fullt uføretrygdede. Ved et nært samarbeid mellom trygde- og arbeidskontorene bør flere av kandidatene til uføretrygd formidles til heltids- eller deltidsarbeid. Det bør åpnes adgang, i loven og i praksis, for å kunne kombinere uføretrygd og lønn i tilfeller av uførhet ned til 20 prosent. Ved uførhet under 50 prosent bør det kunne bevilges forenklet uføretrygd, eventuelt i form av lønnstilskudd, for eksempel for fem år, med mulighet til forlengelse.
- 6) Innvandrere fra ikke-vestlige kulturer må etter hvert få arbeid som passer bedre til deres kvalifikasjoner eller få forbedret sine kvalifikasjoner med sikte på å øke arbeidsmulighetene. Målet må være en rask integrasjon i det norske arbeids- og samfunnsliv. Man må unngå alt som virker passiviserende, som for eksempel langvarig opphold i flyktingemottak og vedvarende sosialhjelp. Innvandrere må få tilfredsstillende tilbud om norskundervisning og effektiv hjelp til arbeidstilvenning, basert på individuelle planer for integrasjon. Det lokale integrasjonsarbeidet bør samordnes bedre.
- 7) Man må få mer kunnskap om ungdommer som har falt ut av den videregående skolen, som har problemer med å komme inn i arbeidslivet og som ellers synes å ha kommet på glid. Det kan være behov for å opprette samordningsorgan for slike ungdomsproblemer, både på det nasjonale og lokale plan, med representanter for dem som arbeider med slike spørsmål, både for myndigheter og frivillige organisasjoner. Slike organer kunne få kartlagt problemområdet og gi råd om hva som kunne gjøres som bidrag til å få slike ungdommer på rett kjøl.
- 8) De eksisterende tiltakene for å hjelpe sterkt yrkeshemmede til arbeid eller andre aktiviteter bør bygges videre ut, samtidig som de evalueres underveis. Det bør blant annet vurderes om de kommunale aktivitetsentrene i større grad bør legge arbeidslinjen til grunn.

Referanser

- Andersen, Lars og Nytrø, Kjell (1994), *Forebygging av sykefravær i virksomheter. En strategi i tre trinn*
- Andreassen, Tone Alm (1996), *Bedriftsrettet forebygging av fravær og frafall i arbeidslivet*, AFI-rapport nr. 6/96
- Beveridge, William H. (1944), *Full Employment in a Free Society*
- Blystad, Randi og Spjelkavik, Øystein (1997), *A Norwegian approach to Supported Employment*, AFI-rapport nr. 1/97
- Borud, Håkon (1998), «Vurderer å gi lønn til flyktninger» i Aftenposten 5. desember 1998
- Clements, Per Ivar og Kjærnes, Øystein (1994), *Sluttrapport for Østfoldmodellen*
- Colbjørnsen, Tom og Larsen, Knut Arild (1995), *Arbeidsløshet i en oppgangstid. Sluttrapport fra prosjektet «Langtidsarbeidsløshetens årsaker»* (Arbeidsdirektoratet Rapport 1995:6)
- Dahl, Espen (1995), *Forsøk med integrering av yrkeshemmede: En evaluering*. Fafo-notat 1995:6 Oslo: Fafo
- Dahl, Espen (1996), *Nytter det å følge opp sykmeldte?* Fafo-notat 1996:3 Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre (1995), «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184 Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Pettersen, Hanne Cecilie (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234 Oslo: Fafo
- Egge, Marit (1998), *Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten – Samtaleintervjuer med 16 ungdommer*. Fafo-rapport 241 Oslo: Fafo
- Fløtten, Tone (1994), *Attføring i norske bedrifter*. Fafo-notat 1994:10 Oslo: Fafo
- Ford, Margaret (1997), *Lokal tilpassing i og mellom etatene*, NOVA-Rapport 9a/97
- Gilbert, Neil (1995), *Welfare Justice: Restoring Social Equity*, Yale University

- Gilbert, Neil (1999), *Selvhjelpstaten: Et nytt paradigme for sosial trygghet*
- Heimvik, Agnar (1998), «Offentlig innsats mot rasisme» i Aftenposten 16. desember 1998
- Hvinden, Bjørn (1994), *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*, Scandinavian University Press
- Hvinden, Bjørn (1997), *Medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring*, Nova-Rapport 9a/97
- Innst.S.nr.180 (1995-96), *Innstilling fra Sosialkomiteen om Velferdsmeldingen Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, nr. 2/97, nr. 2/98, Arbeidsdirektoratet
- Kaarbø, Agnar (1998), *Lemper på arbeidskrav til syke*, i Aftenposten 23. november 1998
- Larsen, Knut Arild (1995), *Arbeidsgivernes holdninger til langtidsledige*. Rapport nr. 5 fra prosjektet «Langtidsledighetens årsaker», Arbeidsdirektoratet
- Landsorganisasjonen (1997), «*Rettferd*» – *Prinsipielt handlingsprogram for Landsorganisasjonen i Norge 1997 – 2001*
- Lingås, Lars Gunnar (1998), *Legg ned sosialkontorene!*, Kommuneforlaget
- Lødemel, Ivar (1997), *Pisken i arbeidslinja. Om iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp*, Fafo-rapport 226 Oslo: Fafo
- Løwer, Eldbjørg (1998), «Ny resept mot sykefravær», i Aftenposten 2. november 1998
- Mastekaasa, Arne (1998), *Sykefraværet i Norge 1990–1997*, ISF Rapport 98:10
- Med egen assistent på jobben* (1998), Sosial- og helsedepartementet
- Midtsundstad, Tove (1995), *Underveis – men mot hva?* Fafo-notat 1995:7 Oslo: Fafo
- NOU 1990:17: *Uførepensjon*, Sosialdepartementet
- NOU 1992:26: *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*, Finansdepartementet
- NOU 1998:19: *Førtidspensjonsutvalget*, Finansdepartementet

OECD (1994), *Jobs Study*

OECD (1996), *Pushing ahead with the strategy*

Pedersen, Jan-Tore (1996), *Klienten og den offentlige sandkasse*

Pedersen, Axel West (1997), *Fravær i arbeid. Utviklingen i sykefraværet på 90-tallet*, Fafo-rapport 218 Oslo: Fafo

Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work*

Rogstad, Jon (1998), *Innvandrere og arbeid – en empirisk studie i fire bedrifter*, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 98:8

Samfunnspolitisk avdeling, LO (1998), *Arbeidsmarkedspolitik 1999*, Samfunnsnotat nr. 17/98

Sandberg, Tor (1998), «En friskere bedrift» i *Dagsavisen* 9. november 1998

Seierstad, Ståle et al. (1998), *Evaluering av de statlige Arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*, AFIs Rapportserie nr. 5/98

Seip, Inge (1991), «Attføring og utviklingsstrategier for individ og samfunn», i *Hedersskrift til Per Alveberg*

SINTEF IFIM (1992), *En evaluering av bedrifters tiltak for å redusere sykefraværet 1–2* (november 1992)

SSB Ukens statistikk, nr. 3/95, 37/97 og 39/98.

St.meld. nr. 39 (1991–92) *Attføringsmeldingen*

St.meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldingen*

St.meld. nr. 4 (1996–97) *Langtidsprogrammet 1998–2001*,

Særskilt vedlegg, *Finansdepartementet*

St.prp. nr. 1 (1998–99) budsjettet for Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Trygdestatistisk årbok 1998, *Rikstrygdeverket*

Verkstedsoverenskomsten 1998–2000, *Teknologibedriftenes Landsforening og Fellesforbundet*

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Per Kleppe

Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo
Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 10
Fafo-rapport 280
ISBN 82-7422-259-8