



## ATVINNUTENGD STARFSENDURHÆFING

DESEMBER 2012

# EFNISYFIRLIT

<b>NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....</b>	<b>3</b>
<b>VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM .....</b>	<b>6</b>
<b>1 INNGANGUR .....</b>	<b>9</b>
<b>2 LAGAUMHVERFI .....</b>	<b>10</b>
2.1 Helstu lög.....	10
2.2 Hugtakið „atvinnutengd starfsendurhæfing“ .....	11
2.3 Örorkulífeyrir og endurhæfingarlífeyrir .....	11
<b>3 STAÐTÖLUR TRYGGINGASTOFNUNAR .....</b>	<b>13</b>
3.1 Helstu orsakir örorku.....	13
3.2 Örorkulífeyrisþegar .....	15
3.3 Endurhæfingarlífeyrisþegar.....	17
<b>4 ÁHERSLA Á GETU Í STAÐ VANGETU .....</b>	<b>20</b>
4.1 Starfsendurhæfingarstöðvar .....	20
4.2 Þjónusta og þjónustukaup starfsendurhæfingarsjóða.....	21
4.3 Fjármögnun starfsendurhæfingarsjóða .....	22
<b>5 ÁVINNINGUR STARFSENDURHÆFINGAR .....</b>	<b>24</b>
5.1 Kostur snemmbærs inngrips .....	24
5.2 Íslenskar kannanir á áhrifum starfsendurhæfingar.....	25
5.3 Mögulegur ávinningur aukinnar starfsendurhæfingar.....	26
<b>6 TÆKIFÆRI TIL ÚRBÓTA .....</b>	<b>29</b>
6.1 Þörf á nánari skilgreiningu á fyrirhugaðri samvinnu .....	29
6.2 Einstaklingar sem lög nr. 60/2012 taka ekki til .....	29
6.3 Starfsgetumat eða örorkumat.....	30
6.4 Tengsl atvinnuleysisstigs og umsókna um örorkubætur.....	32
6.5 Ábyrgð atvinnurekenda og samfélagsins í heild.....	33
<b>7 FYRIRKOMULAG Í ÖÐRUM LÖNDUM .....</b>	<b>35</b>
7.1 Fyrirkomulag í Danmörku.....	35
7.2 Fyrirkomulag í Hollandi .....	35

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Tæplega 15.200 einstaklingar fengu greiddan örorkulífeyri í árslok 2011, þ.e. 4,8% af heildaríbúafjölda landsins. Þetta hlutfall var 4,3% árið 2007. Eins fengu um 1.100 einstaklingar greiddan endurhæfingarlífeyri árið 2011 eða 0,4% af heildaríbúafjölda miðað við 0,3% árið 2007. Bótagreiðslur vegna beggja hópanna námu samtals um 31 ma.kr. árið 2011, þar af námu bætur til endurhæfingarlífeyrisþega rúmlega 2,3 ma.kr. Hlutfallslega hefur endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað heldur meir en örorkulífeyrisþegum undanfarin ár og eins hefur fjármunum í auknum mæli verið beint til þeirra.

Örorkulífeyrisþegum hefur fjölgað talsvert eftir 1999 þegar farið var að meta örorku eftir sérstökum örorkumatstaðli, byggðum á læknisfræðilega viðurkenndum sjúkdómum eða fötlun. Við það var megináhersla lögð á vangetu einstaklinga til starfa en ekki starfsgetu þeirra. Á undanförunum árum hefur iðulega verið bent á kosti heilðræns starfsgetumats þar sem færni einstaklinga er metin út frá líkamlegum, andlegum og félagslegum forsendum. Ríkisendurskoðun telur að við endurskoðun laga nr. 100/2007 um almannatryggingar beri að taka þennan möguleika til nákvæmrar skoðunar. Með lögleiðingu starfsgetumats yrði matið einnig samræmt á landsvísu, líkur á viðeigandi starfsendurhæfingu ykjast og réttur einstaklinga til vinnu við hæfi yrði staðfestur.

Þótt batahorfur einstaklinga sem lenda í erfiðum veikindum eða slysum séu eðlilega misjafnar benda rannsóknir til að einstaklingsmiðuð starfsendurhæfing skili sér undantekningarlítið í aukinni færni og betri líkamlegri og andlegri líðan þeirra, þ. á m. meira sjálföryggi. Hún verður eðlilegur hluti af því ferli sem þeir eiga rétt á og þeim ber að taka þátt í sækist þeir á annað borð eftir bótum úr opinberu kerfi, s.s. endurhæfingareða örorkulífeyri. Jafnframt stuðlar hún að lægra nýgengi örorku og því að einstaklingarnir verði á ný virkir þátttakendur í samfélaginu og skili sem slíkir sköttum og skyldum öllum til hagsbóta í stað þess að fara á örorkulífeyri.

Árangursrík starfsendurhæfing getur af þessum sökum haft umtalsverðan fjárhagslegan ávinning í för með sér bæði fyrir ríkissjóð og lífeyrissjóði. Ljóst er að sá ávinningur verður því meiri því fyrr sem starfsendurhæfing byrjar í veikindaferlinu. Meiri líkur eru þá á að árangur verði varanlegur, að vinnusamband starfsmanna og vinnuveitenda haldist og að færnikertir einstaklingar einangrist ekki. Vinnumarkaðurinn þarf þó að geta tekið við fólki eftir að endurhæfingu lýkur, líka þeim sem þá búa enn við skerta starfsgetu. Reynslan sýnir að sá hópur á alltaf erfiðara uppdráttar en hinir sem eru fullfrískir. Vegna þessa er mikilvægt að auka stuðning við hann og efla samvinnu stjórnvalda og atvinnurekenda með það að markmiði að auðvelda færnikertum einstaklingum endurkomu á vinnumarkað. Í því sambandi er eðlilegt að líta til fyrirkomulags í öðrum löndum, t.d. Danmörku og Hollandi.

**UM 15.000 MANNS  
FÁ GREIDDAN ÖR-  
ORKULÍFEYRI**

**MEGINÁHERSLA  
LÖGÐ Á VANGETU EN  
EKKI STARFSGETU**

**EINSTAKLINGSMIÐUÐ  
STARFSENDURHÆFING  
SKILAR ÁRANGRI**

**MIKILVÆGT AÐ HEFJA  
STARFSENDUR-  
HÆFINGU SNEMMA**

**AUKIN ÁHERSLA  
STJÓRNVALDA Á  
STARFSENDUR-  
HÆFINGU**

Á undanförunum árum hafa stjórnvöld stuðlað að ýmsum breytingum til að draga úr líkum á að launafólk hverfi af vinnumarkaði vegna varanlegrar örorku, þ. á m. aukinni starfsendurhæfingu. Í því sambandi má m.a. nefna þátttöku í stofnun VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs árið 2008. Árið 2009 voru einnig gerðar breytingar á 7. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð sem m.a. lengdu þann tíma sem einstaklingar eiga rétt á endurhæfingarlífeyri vegna veikinda eða slysa og efldu hlutverk Tryggingastofnunar við að hafa eftirlit með endurhæfingaráætlunum og meta árangur þeirra.

Með lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða var starfsemi VIRK einnig fest í sessi. Kostnaður við atvinnutengda starfsendurhæfingu verður greiddur af atvinnurekendum, lífeyrissjóðum og ríkissjóði í sameiningu og að jöfnu. Ekki lágu fyrir áætlanir um kostnað vegna aukinnar starfsendurhæfingar við samþykkt laganna en framlag ríkissjóðs (1,2 ma.kr. á ári) mun verða endurskoðað á árinu 2014. Þá lágu ekki heldur fyrir áætlanir um hvort eða að hve miklu leyti aukin starfsendurhæfing hefði áhrif á kostnað ríkisins vegna endurhæfingar- eða örorkulífeyris.

**FORMFESTA ÞARF  
SAMVINNU**

Að mati Ríkisendurskoðunar þarfnast 2. gr. laga nr. 60/2012 frekari skýringar ef hún á að koma að fullu gagni. Þar er kveðið á um nána samvinnu starfsendurhæfingarsjóða og stofnana ríkis og sveitarfélaga í heildstæðu kerfi endurhæfingar til að tryggja þeim sem þess þarfnast atvinnutengda starfsendurhæfingu. Ekki kemur fram í hvaða formi þessi samvinna skuli vera eða hver eigi að hafa forgöngu um hana.

**ENDURHÆFINGAR-  
ÚRRÆÐI SKORTIR  
FYRIR TILTEKINN HÓP**

Allir eiga rétt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóða að uppfylltum tilteknum skilyrðum sjóðanna. Öryrkjabandalag Íslands hefur bent á að hluti skilyrðanna gæti takmarkað verulega aðgengi þess hóps sem þarf einna mest á þjónustu að halda en skortir styrk og þor til að undirgangast þær skuldbindingar sem settar eru fram. Ekki hafa að öllu leyti verið fundin viðunandi endurhæfingarúrræði fyrir þennan hóp innan velferðarkerfisins þótt hann geti fengið margvíslega þjónustu innan þeirra þjónustukerfa sem starfa lögum samkvæmt og hluti hans fái starfsendurhæfingu að þeirri þjónustu lokinni. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf réttur þessa fólks að vera vel skilgreindur og lögfestur.

Samhliða setningu laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða var ekki hugað að því hvar einstaklingar fengju framfærslulífeyri þegar atvinnutengdri endurhæfingu lyki ef enga vinnu væri að fá. Hafa ber í huga að hluti þessara einstaklinga á sér litla eða enga atvinnusögu og á því ekki rétt á atvinnuleysisbótum þótt hann teljist vinnufær. Velferðarráðuneyti þarf að ákveða hvað eigi þá að taka við svo að fenginn árangur nýtist sem best.

**GANGA ÞARF FRÁ  
SAMNINGI VIÐ  
STARFSENDUR-  
HÆFINGARSJÓÐI**

Lög nr. 60/2012 gera ráð fyrir að VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður og aðrir sambærilegir sjóðir sem kunna að verða settir á laggirnar í framtíðinni verði fyrir hönd velferðarráðuneytis kaupendur að allri atvinnutengdri starfsendurhæfingu sem ekki telst læknisfræðileg. Enn hefur ekki verið gengið frá formlegum samningi ráðuneytis og sjóðsins. Mikilvægt er að það sé gert sem fyrst. Þá hefur ekki verið gengið frá reglum um eftirlit ráðuneytisins með kaupum starfsendurhæfingarsjóða á þjónustu af starfs-

endurhæfingarstöðvum eða öðrum meðferðaraðilum. Slíkar reglur eru nauðsynlegar, m.a. til að tryggja að jafnræðis sé gætt meðal aðila sem geta veitt þjónustuna.

## ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

### 1. SETJA VERÐUR HEILDSTÆÐA STEFNU VEGNA EINSTAKLINGA MEÐ SKERTA STARFSGETU

Mikilvægt er að velferðarráðuneyti marki sem fyrst heildstæða stefnu um málefni einstaklinga með skerta starfsgetu, einnig þeirra sem lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu taka ekki til. Þar komi m.a. fram skýr markmið, aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur. Þar verði einnig skilgreind samfélagsleg ábyrgð þeirra sem að starfsendurhæfingu og atvinnumálum koma sem og ábyrgð á því að hrinda einstökum þáttum stefnunnar í framkvæmd. Við þessa stefnumörkun er eðlilegt að stjórnvöld taki m.a. mið af tillögum þeirra nefnda sem þau hafa skipað á undanförunum árum.

### 2. STUÐLA ÞARF AÐ AUKINNI ÁBYRGÐ VINNUVEITENDA

Ekki er nóg að tryggja einstaklingum rétt til atvinnutengdrar starfsendurhæfingar. Einnig þarf að gera þeim kleift að snúa aftur út á vinnumarkað þótt starfsgeta þeirra sé skert að einhverju marki. Efla þarf stuðning við þessa einstaklinga. Stjórnvöld þurfa líka að stuðla að aukinni ábyrgð vinnuveitenda á að koma til móts við þarfir þeirra starfsmanna sem búa við skerta starfsfærni. Kanna þarf hvort lagasetning sé nauðsynleg í þessu sambandi.

### 3. AUKA ÞARF SAMFELLU Í ENDURHÆFINGARFERLINU

Stuðla þarf að því að atvinnutengd starfsendurhæfing hefjist fyrr en nú er raunin. Þá þarf að stuðla að meiri samfellu í endurhæfingarferlinu, þ.e. frá læknisfræðilegri og félagslegri endurhæfingu þar til atvinnutengdri endurhæfingu lýkur. Jafnframt er mikilvægt að þá taki við ferli sem skapar einstaklingum aukna möguleika á vinnumarkaði svo að hægt sé að viðhalda fengnum bata.

### 4. SETJA ÞARF SKÝRAR REGLUR UM EFTIRLIT VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Fyrirhugað er að VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður annist í framtíðinni kaup á atvinnutengdri starfsendurhæfingaráþjónustu fyrir hönd velferðarráðuneytis og fjármagni hana. Ganga þarf frá samningi milli velferðarráðuneytis og VIRK vegna þessa. Þá þarf ráðuneytið að ganga frá skýrum reglum um eftirlit sitt með framkvæmdinni. Jafnframt verði tryggt að þjónustan standist gæðakröfur, skilgreint verði hvað felist í einstökum þjónustubáttum og hugað að jafnræði meðal seljenda þjónustunnar.

# VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM

## 1. SETJA VERÐUR HEILDSTÆÐA STEFNU VEGNA EINSTAKLINGA MEÐ SKERTA STARFSGETU

„Velferðarráðuneytinu þykir það nokkur einföldun að fullyrða að ekki hafi verið fundin úrræði fyrir þann hóp fólks sem hefur skerta starfsgetu en getur ekki nýtt sér þjónustu sem í boði er á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Innan velferðarráðuneytisins hefur verið unnið að skipulagi heildstæðrar þjónustu fyrir þá sem hafa skerta starfsgetu og hafa þar af leiðandi helst úr lestinni á vinnumarkaði. Þar hefur meðal annars verið leitast við að skilgreina betur ábyrgðasvið einstakra þjónustukerfa, þ.e. heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga, vinnumarkaðsaðgerðir, þ. á m. atvinnumál fatlaðs fólks, og atvinnutengda starfsendurhæfingu, þ.m.t. hlutverk starfsendurhæfingarsjóða.

Ljóst má vera að margir aðilar koma að endurhæfingu einstaklinga sem hafa skerta starfsgetu, hvort sem hún er meðfædd eða afleiðingar veikinda eða slysa. Þessi hópur þarf á margvíslegri þjónustu að halda sem að mati ráðuneytisins er tryggð innan þeirra þjónustukerfa sem starfa lögum samkvæmt enda þótt eflaust megi ávallt gera betur svo unnt sé að mæta þörfum allra svo vel þyki. Áhersla hefur verið lögð á að öll þessi þjónustukerfi vinni vel saman enda er það talið eitt af lykilatriðum þess að einstaklingurinn nái árangri. Sem dæmi má nefna að það kann að vera niðurstaða starfsgetumats að hlutaðeigandi einstaklingur eigi fremur að sækja sér annars konar þjónustu áður en hann getur hafið atvinnutengda starfsendurhæfingu eða samhliða henni. Þannig er gert ráð fyrir að viðkomandi verði leiðbeint áfram til viðeigandi þjónustustofnana innan annarra þjónustukerfa, þegar við á, sem taka þá ákvörðun um viðeigandi þjónustu. Er því mikilvægt að ráðgjafar sem og aðrir sérfræðingar innan ólíkra þjónustukerfa eigi gott samstarf sín á milli í samráði við einstaklinginn sjálfan. Á þetta jafnt við þegar einstaklingurinn fær þjónustu innan heilbrigðiskerfisins, félagslega kerfisins, Vinnu-málastofnunar eða hjá starfsendurhæfingarsjóði. Er þetta meðal annars áréttað í at-hugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2012, um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, sem og einnig í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

Ráðuneytið getur því ekki tekið undir að það þurfi sérlög yfir þjónustu við þann hóp einstaklinga sem getur ekki nýtt sér þá þjónustu sem lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða fjalla um. Enn fremur verður að gera ráð fyrir að hluti þess hóps komi síðar til með að geta nýtt sér umrædda þjónustu á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar þegar annars konar endurhæfing hefur skilað tilætluðum árangri.

Með lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, var hins vegar stigið mikilvægt skref til að koma skipulagi á atvinnutengda starfsendurhæfingu og jafnframt skilgreina hvað átt væri við með atvinnutengdri starfsendurhæfingu. Eins og kemur fram í drögum að skýrslunni er markmið atvinnutengdrar starfsendurhæfingar annað en læknisfræðilegrar endurhæfingar eða félagslegrar endurhæfingar. Markmiðið er ávallt að veita einstaklingum ráðgjöf og úrræði til að auka starfsgetu þeirra og stuðla markvisst að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Þess vegna þykir ljóst að ekki eiga allir þeir sem búa við skerta starfsgetu erindi í atvinnutengda starfsendurhæfingu þar sem sú þjónusta hentar þeim ekki.

Stjórnvöld höfðu áður gert samninga við ákveðna þjónustuaðila um atvinnutengda endurhæfingu frá árinu 2008 en velferðarráðuneytið hefur haft umsjón með þessum samningum frá ársbyrjun 2011. Þegar farið var betur yfir þá þjónustu sem þessir þjónustuaðilar hafa verið að veita á grundvelli samningana kom í ljós að sú þjónusta getur ekki í öllum tilvikum fallið undir það sem skilgreint hefur verið sem atvinnutengd starfsendurhæfing. Fellur sá hluti þjónustunnar því ekki undir löggin um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingasjóða. Í þessu sambandi sendi velferðarráðuneytið embætti landslæknis meðal annars erindi þegar eftir að framangreind lög voru samþykkt í júní sl. þar sem óskað var eftir að þeir færu yfir hvaða hluti af starfsemi tveggja þjónustuaðila sem ráðuneytið hefur haft samninga við geti ekki talist atvinnutengd starfsendurhæfing og falli þar með ekki undir gildissvið laganna. Þótti því mikilvægt að tryggja fjármagn til að unnt væri að halda þeim hluta samninganna áfram sem og samninga við aðra þjónustuaðila sem sama ætti við um. Í þessum tilgangi var 298 milljónum kr. á fjárlagalið 08–856 Starfsendurhæfing haldið eftir samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2013 þannig að unnt yrði að greiða fyrir úrræði sem ætluð eru einstaklingum sem hafa skerta starfsgetu en falla ekki undir hin nýju lög. Þá stendur yfir vinna á vegum ráðuneytisins að skilgreina nánar hvort þau þjónustuúrræði, sem ráðuneytið hefur fjármagnað með framangreindum hætti en teljast ekki til atvinnutengdrar starfsendurhæfingar, eigi heima undir heilbrigðisþjónustu þar sem um sé að ræða læknisfræðilega endurhæfingu, þar á meðal iðjubjálfun, eða hvort úrræðin falli betur að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

Enn fremur þykir ástæða að nefna að á vegum sveitarfélaganna hefur þeim sem hafa leitað til félagsþjónustunnar verið boðin úrræði er hafa það að markmiði að tryggja virkni fólks í samfélaginu og hæfa það til dagslegs lífs. Jafnframt vill ráðuneytið taka fram að samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks eins og þeim var breytt vegna yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga er kveðið á um að Vinnu-  
málastofnun annist framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða fyrir fatlað fólk og tiltekið að kostnaður vegna verndaðrar vinnu greiðist úr ríkissjóði. Í ákvæði til bráðabirgða V í lögnum var þó kveðið á um að kostnaður sem til félli vegna sérstakrar liðveislu á vinnustað og verndaðrar vinnu á árinu 2012 skiptist milli ríkis og sveitarfélaga í samræmi við samkomulag þeirra á milli. Á vegum velferðarráðherra er starfandi starfshópur um framtíðarskipan atvinnumála fatlaðs fólks sem hefur það hlutverk að fara yfir og skilgreina hvað teljist vera atvinnutengd endurhæfing einstakra hópa í skilningi laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, í samræmi við athugasemdir

með frumvarpi sem varð að lögum nr. 152/2010, um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum.

Velferðarráðherra lagði fram tillögu að þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks á 140. löggjafarþingi og samþykkti Alþingi tillögu ráðherra í júní 2012. Þar ályktar Alþingi að „starf á vinnumarkaði stuðli að fjárhagslegu sjálfstæði einstaklings, styðji við persónulegan þroska og vinni gegn fátækt. Verkefni sem hafi það markmið að gera vinnustaði aðgengilega, styðji við fatlað fólk á almennum vinnumarkaði og auki aðgengi þess að almennum vinnumarkaði verði unnin til að auka lífsgæði. Stuðningur við fatlað fólk á almennum vinnumarkaði felist í aðstoð sem byggist á reynslu og þekkingu. Íslensk stjórnvöld setji sér það takmark að 85% fatlaðs fólks á vinnualdri hafi vinnu, virkniúrræði eða stundi nám við hæfi í lok árs 2014.“ Í aðgerðaráætluninni er síðan að finna aðgerðir sem ráðast skuli í til að auka þátttöku fatlaðs fólks í samfélaginu og aðgengi þeirra á þjónustu, þar á meðal endurhæfingu og stuðning við þátttöku á vinnumarkaði.“

## 2. STUÐLA ÞARF AÐ AUKINNI ÁBYRGÐ VINNUVEITENDA

„Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt sé að stuðla að ábyrgð vinnuveitanda í þessu sambandi en samkvæmt d-lið 1. mgr. 10. gr. laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða er það eitt af hlutverkum starfsendurhæfingarsjóða að veita atvinnurekendum og stjórnendum nauðsynlega fræðslu og stuðning með það að markmiði að stuðla að endurkomu einstaklinga til starfa eða auka möguleika þeirra til þátttöku í atvinnulífinu þrátt fyrir skerta starfsgetu vegna heilsubrests í kjölfar veikinda eða slysa. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps þess er varð að 10. gr. laganna er tekið fram að það kunni „til dæmis að vera mikilvægt að innan fyrirtækja og stofnana sé til staðar stefna um vellíðan, fjarvistir og endurkomu starfsmanna til vinnu eftir veikindi og slys og að starfsmenn fái viðeigandi upplýsingar og stuðning til að tryggja farsæla endurkomu til starfa.“ Er ráðuneytinu jafnframt kunnugt um að VIRK - starfsendurhæfingarsjóður hefur þegar sett af stað sérstakt þróunarverkefni í samvinnu við atvinnurekendur um forvarnir gegn brottfalli af vinnumarkaði og snemmbæru inngripi í starfsendurhæfingu undir yfirskriftinni *Virkur vinnumarkaður*. Nánari upplýsingar um verkefni má finna á heimasíðu VIRKS – starfsendurhæfingarsjóðs: <http://www.virk.is/page/virkur-vinnustadur/>.“

## 3. AUKA ÞARF SAMFELLU Í ENDURHÆFINGARFERLINU

„Tekið er undir mikilvægi þess að samfella sé í endurhæfingarþjónustu. Eins og fram hefur komið, hefur verið unnið að skipulagi heildstæðrar þjónustu við fólk sem hefur skerta starfsgetu og er starfsendurhæfingarsjóðum m.a. ætlað að auka samhæfingu kerfa varðandi þá sem stefna á endurkomu á vinnumarkað.“

## 4. SETJA ÞARF SKÝRAR REGLUR UM EFTIRLIT VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

„Markmið ráðuneytisins er að settar verði fram gæðakröfur er varða þjónustu starfsendurhæfingarsjóða þannig að unnt verði að viðhafa virkt eftirlit með starfsemi þeirra. Hefur ráðuneytið þegar hafist handa við það verkefni.“



# 1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluúttekta í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina sem fjallar um stjórn-sýsluendurskoðun. Þar kemur m.a. fram að slík endurskoðun felist í því „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Sömuleiðis kemur þar fram að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Í mars 2012 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á tilteknum þáttum sem varða örorkulífeyri og atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu. Meginmarkmið hennar var að svara eftirtöldum spurningum:

- Hvaða ávinningur felst í því að efla atvinnutengda starfsendurhæfingu?
- Hvernig hefur velferðarráðuneyti stuðlað að aukinni starfsendurhæfingu fólks með skerta starfsgetu?
- Hvað þarf helst að bæta í þessu sambandi?

Úttektin var byggð á gögnum sem Tryggingastofnun og velferðarráðuneyti létu í té, umræðum á Alþingi, frumvörpum og lögum um almannatryggingar, félagslega aðstoð og atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Jafnframt var fundað með starfsmönnum velferðarráðuneytis, Tryggingastofnunar, VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs, Alþýðusambands Íslands o.fl. og fengnar þaðan upplýsingar og gögn sem tengjast hugmyndum um að auka starfsendurhæfingu. Þá veitti Guðrún Hannesdóttir frá Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands gagnlegar upplýsingar um starfsendurhæfingu almennt.

Upplýsingar um starfsemi nokkurra starfsendurhæfingarstöðva voru fengnar af heimasíðum þeirra. Tölulegar upplýsingar, svo sem um fjölda lífeyrisþega og útgjöld þeim tengd (staðtölur) voru fengnar af heimasíðu Tryggingastofnunar. Enn fremur fengust ýmsar tölulegar upplýsingar frá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði og einnig upplýsingar um fyrirkomulag starfsendurhæfingar í Danmörku og Hollandi. Ríkisendurskoðun þakkar öllum sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

Velferðarráðuneyti, Tryggingastofnun og VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem beint er til þess.

**ÚTTEKT Á ÁVINNINGI  
ATVINNUTENGDRA  
STARFSENDUR-  
HÆFINGAR**

## 2 LAGAUMHVERFI

### 2.1 HELSTU LÖG

Með lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar var leitast við að tryggja öllum sem þess þurfa af líkamlegum eða andlegum ástæðum fjárhagslega aðstoð í formi lífeyris- eða slysabóta. Slík aðstoð nær ekki síst til öryrkja og annarra sem búa við skerta færni af einhverjum toga. Þessi réttur er bundinn tilteknum skilyrðum og fylgir einstaklingum þótt hagir þeirra breytist, svo sem að þeir flytjist frá Íslandi til landa þar sem gilda gagnkvæmir samningar um tryggingavernd, t.d. Evrópska efnahagssvæðisins eða Kanada.

Til viðbótar lífeyris- og slysatryggingum kveða lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð á um ýmiss konar greiðslur og bætur, m.a. endurhæfingarlífeyri til handa þeim sem verða óvinnufærir vegna sjúkdóma eða slysa. Slíkar greiðslur eru háðar mati í hverju tilviki og falla niður flytjist bótaþegar úr landi. Þá ber hér að nefna lög nr. 22/2006 um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna sem eiga að tryggja þeim fjárhagsaðstoð þegar þeir geta hvorki stundað vinnu né nám vegna sérstakrar umönnunar barna sinna.

Tryggingastofnun skal framfylgja þessum lögum, þ.e. tryggja að þeir sem falla undir ákvæði þeirra fái greiðslur í samræmi við þau. Bótaflokkar eru margir og fær þorri þeirra sem á annað borð eiga rétt á bótum mánaðarlega fleiri en eina tegund greiðslna. Kerfið er um margt flókið enda er því ætlað að koma til móts við fjölmarga einstaklinga sem búa við ólíkar aðstæður og þarfir. Í viðleitni stjórnvalda til að ná fram eins miklu réttlæti og unnt er hefur bótaflokkum því fjölgað í tímans rás.

Margoft hefur verið bent á nauðsyn þess að endurskoða almannatryggingakerfið, t.d. er kveðið á um slíkt í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs frá 11. maí 2009. Haustið 2012 vannur starfshópur á vegum velferðarráðuneytis að endurskoðun laga um almannatryggingar þar sem gert er ráð fyrir að kerfið verði einfaldað með fækkun bótaflokka og einfaldari reglum um útreikning bóta. Jafnframt verði leitast við að tryggja jafnræði og gott aðgengi að kerfinu. Hópnun er einnig ætlað að meta hvort taka eigi upp starfsgetumat í stað örorkumats og hvort raunhæft sé að samræma greiðslur úr almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðum vegna sambærilegra mála. Sýnt þykir að einföldun, þ. á m. fækkun bótaflokka, sé ekki aðeins hagur borgaranna heldur gagnist líka Tryggingastofnun þar sem umsýsla og eftirlit er mikið í núverandi kerfi. Í þessu gæti falist sparnaður fyrir ríkissjóð.

Stjórnvöld hafa ekki markað heildstæða stefnu um málefni einstaklinga með skerta starfsgetu. Þó má líta á nýlega samþykkt lög nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða sem viðleitni í þá átt. Þessum lögum er ætlað að byggja upp atvinnutengda starfsendurhæfingu með markvissari,

FLÓKIÐ KERFI OG  
MARGIR BÓTA-  
FLOKKAR

ALMANNATRYGG-  
INGAKERFIÐ Í  
ENDURSKOÐUN

heildstæðari og skipulagðari hætti en verið hefur og minnka nýgengi örorku og útgjöld vinnumarkaðarins, lífeyrissjóðanna og ríkisins af þeim sökum.

Hér ber einnig að geta breytinga á 7. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð sem tóku gildi 1. janúar 2010 þar sem kveðið er á um greiðslu endurhæfingarlífeyris og skilyrði greiðslna. Þessi lagabreyting hefur að mati Tryggingastofnunar frestað því að einstaklingar séu metnir óvinnufærir. Þá hefur samvinna Tryggingastofnunar og Vinnumálastofnunar aukist en síðarnefnda stofnunin býður fjölbreytt úrræði fyrir atvinnuleitendur, þ. á m. endurhæfingarlífeyrisþega. Í janúar 2012 lagði velferðarráðherra síðan fram stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks í samræmi við sáttmála Sameinuðu þjóðanna um sama efni. Þessi áætlun var staðfest með þingsályktun frá Alþingi í júní 2012.

## 2.2 HUGTAKIÐ „ATVINNUTENGD STARFSENDURHÆFING“

Endurhæfing er ýmist flokkuð sem læknisfræðileg eða félagsleg en mörk flokkanna geta verið óskýr. Samkvæmt skilgreiningu endurhæfingarlækna<sup>1</sup> er læknisfræðileg endurhæfing öll íhlutun sem miðar að því að draga úr fötlun og örorku vegna sjúkdóma og slysa, þ.e. þar fara saman félagslegar, læknisfræðilegar, sálfræðilegar og tæknilegar úrlausnir sem miða að því að einstaklingar nái sem mestri mögulegri færni og lífsgæðum og viðhaldi þeim. Félagsleg endurhæfing skarast að verulegu leyti við læknisfræðilega endurhæfingu en tekur einkum til meðferðar sem beinist að vanda­málum í lífi einstaklinga og lausna á þeim.

Í lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu er sjónum eingöngu beint að „atvinnutengdri starfsendurhæfingu“. Stuðst er við skilgreiningu WHO (*World Health Organization*) frá árinu 2010 við eftirfarandi afmörkun hugtaksins:

Í lögum þessum merkir atvinnutengd starfsendurhæfing ferli sem felur í sér ráðgjöf og úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að auka starfsgetu þeirra og stuðla markvisst að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Atvinnutengd starfsendurhæfing skal byggð á einstaklingsbundinni áætlun [...] þar sem unnið er með styrkleika einstaklingsins samhliða því að lögð er áhersla á að draga úr áhrifum hindrana sem skerða starfsgetu hans.

Atvinnutengd starfsendurhæfing er því afmarkaðri en endurhæfing almennt, þ.e. um er að ræða sérhæft úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu sem stuðla á að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Slík endurhæfing getur verið og er yfirleitt að einhverju leyti læknisfræðileg þótt meginmarkmið hennar sé annað.

## 2.3 ÖRORKULÍFEYRIR OG ENDURHÆFINGARLÍFEYRIR

Örorka er metin á grundvelli 18. gr. laga um almannatryggingar og annast Tryggingastofnun matið samkvæmt sérstökum örorkumatsstaðli. Í lagagreininni kemur fram að rétt til örorkulífeyris eigi þeir einstaklingar á aldrinum 18–67 ára:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gunnar Kr. Guðmundsson. 2004. „Læknisfræðileg endurhæfing“, *Tímarit Öryrkjabandalags Íslands*, 2. tbl.

<sup>2</sup> Þess ber að geta að til ársloka 2010 var miðað við aldurinn 16–67 ára.

LÆKNISFRÆÐILEG  
ENDURHÆFING  
MIÐAR AÐ ÞVÍ AÐ  
ÞVÍ AÐ DRAGA ÚR  
FÖTLUN

ATVINNUTENGD  
STARFSENDURHÆFING  
MIÐAR AÐ AUKINNI  
STARFSGETU

- Sem hafa verið búsettir á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn er lögð fram eða í sex mánuði ef starfsorka var óskert er þeir tóku hér búsetu
- Sem eru metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar

## TEKJUTENGDA BÆTUR

Verulegur hluti bótanna er tekjutengdur og tekur á annan hátt mið af aðstæðum hvers og eins, svo sem fjölda og aldri barna. Ekki fá því allir öryrkjar örorkulífeyri. Örorkulífeyrir er veittur til tiltekins tíma í senn og þarf að sækja um endurmat á bótarétti að honum liðnum. Þá hefst sama ferli og þegar Tryggingastofnun barst umsókn í upphafi.

Samkvæmt lögum um almannatryggingar má setja það skilyrði að umsækjandi um örorkumat gangist undir sérhæft mat á möguleikum til endurhæfingar og viðeigandi endurhæfingu áður en til örorkumats kemur. Meðan á slíkri endurhæfingu stendur er heimilt að greiða honum tímabundinn endurhæfingarlífeyri samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.

## SKÝRARI LAGARAMMI SETTUR

Ákvæði um endurhæfingarlífeyri kom fyrst inn í lög um almannatryggingar árið 1989 en færðist yfir í lög um félagslega aðstoð vegna gildistöku samningsins um Evrópska efnahagssvæðið árið 1993. Með lögum nr. 120/2009 voru gerðar ýmsar breytingar á lögum um félagslega aðstoð, m.a. á 7. gr. þeirra sem mælir fyrir um endurhæfingarlífeyri. Með breytingu ákvæða um aldursmörk lífeyrisþega, hámarkstíma endurhæfingarlífeyris og skilyrða fyrir slíkum greiðslum var leitast við að efla þetta úrræði og auka möguleika þeirra sem hafa skerta starfsgetu á atvinnuþátttöku. Lagagreinin hljóðar nú svo:

Heimilt er að greiða endurhæfingarlífeyri í allt að 18 mánuði þegar ekki verður séð hver starfshæfni einstaklings sem er á aldrinum 18 til 67 ára verður til frambúðar eftir sjúkdóma eða slys. Greiðslur skulu inntar af hendi á grundvelli endurhæfingaráætlunar. Skilyrði fyrir greiðslum er að umsækjandi taki þátt í endurhæfingu með starfshæfni að markmiði sem telst fullnægjandi að mati framkvæmdaraðila og eigi hvorki rétt til launa í veikindaleyfi né greiðslna frá sjúkrasjóðum eða teljist tryggður samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar.

## TRYGGINGASTOFNUN HEFUR EFTIRLIT MEÐ ENDURHÆFINGAR- ÁÆTLUNUM

Lögin kveða á um að framlengja megi greiðslutímabilið um allt að 18 mánuði í viðbót séu sérstakar ástæður fyrir hendi og að Tryggingastofnun hafi eftirlit með því að endurhæfingaráætlun sé framfylgt. Í reglum Tryggingastofnunar kemur fram að slík áætlun skuli unnin af einstaklingnum og meðferðaraðilanum í sameiningu. Ekki hefur hins vegar verið sett reglugerð um nánari framkvæmd þessa ákvæðis.

Grunnlífeyrir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega er sá sami og sama á við um tekju- tryggingu, heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri og barnalífeyri. Skerðingarmörk atvinnutekna, lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna eru líka þau sömu. Endurhæfingarlífeyrisþegar eiga hins vegar ekki rétt á styrk til kaupa á bifreiðum eða reksturs þeirra. Ýmis atriði hafa áhrif á greiðslurétt framangreindra bóta, svo sem aldur, örorka, endurhæfing, búseta, tekjur, félagslegar aðstæður og börn.

# 3 STAÐTÖLUR TRYGGINGASTOFNUNAR

Með greiðslu endurhæfingarlífeyris er leitast við að tryggja framfærslu einstaklinga sem þarfnast endurhæfingar vegna sjúkdóma eða slysa til að ná starfsorku á ný og koma í veg fyrir að þeir verði varanlegir öryrkjar. Vegna þessa er mikilvægt að skoða atvinnutengda starfsendurhæfingu í samhengi við örorku almennt.

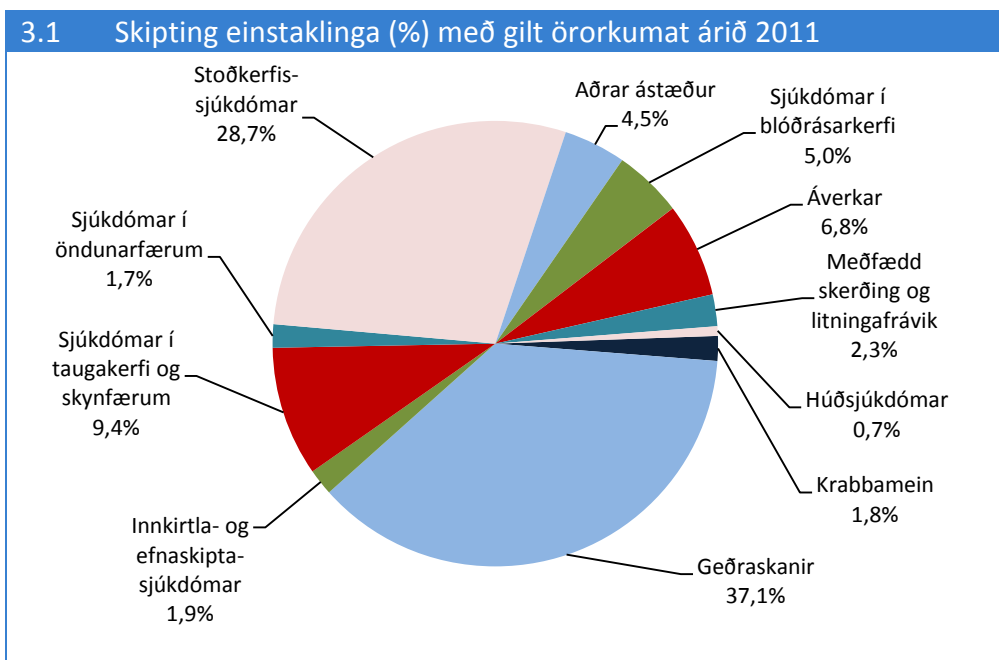
**MARKMIÐ AÐ KOMA Í VEG FYRIR VARANLEGA ÖRORKU**

Tryggingastofnun vinnur stöðugt að þarfagreiningu vegna áætlaðra útgjalda stofnunarinnar. Í því skyni eru væntanlegir þjónustuþegar hennar á komandi árum metnir út frá fyrirliggjandi upplýsingum, s.s. fjölda og aldursdreifingu. Þá er tekið mið af efnahagsástandi og breytingum sem taldar eru geta haft áhrif á umsóknir um bætur. Stofnunin birtir árlega upplýsingar (staðtölur) um fjölda þjónustuþega og tilheyrandi greiðslur. Þar er m.a. greint frá fjölda þeirra sem þiggja lífeyri hverju sinni, tegund lífeyris, hvernig hann skiptist í grunnlífeyri og aðrar bætur, kynjaskiptingu og aldursdreifingu. Einnig er gerð grein fyrir helstu orsökum örorku.

## 3.1 HELSTU ORSAKIR ÖRORKU

Árið 2011 voru 16.448 einstaklingar með gilt örorkumat Tryggingastofnunar og hafði þeim þá fjölgað úr 10.307 árið 2001. Konur voru í nokkrum meirihluta bæði árin. Árið 2011 voru þær 9.810 (59,6%) en karlar 6.638 (40,4%). Tryggingastofnun greindi þá sjúkdóma sem leiddu til örorkumats árið 2011 í 11 flokka (sbr. mynd 3.1).

**KONUR Í MEIRIHLUTA ÖRYRKJA**



Eins og myndin sýnir voru geðraskanir algengasta orsök örorku þeirra sem voru með gilt örorkumat stofnunarinnar árið 2011. Hjá konum var þetta hlutfall 33,6% en var 30,5% árið 2001. Samsvarandi hlutfall hjá körlum var 42,2% árið 2011 en var 40,3% árið 2001. Stoðkerfissjúkdómar fylgdu fast á eftir. Þeir voru í 36,2% tilvika orsök örorku hjá konum árið 2011 en 33,2% árið 2001. Hjá körlum voru stoðkerfissjúkdómar í 17,7% tilvika orsök örorku árið 2011 en 16,5% árið 2001.

Geðraskanir og stoðkerfissjúkdómar eru auk áverka einu sjúkdómaflokkarnir sem stækkuðu hjá báðum kynjum á tímabilinu 2001–11. Rannsóknir sem gerðar voru á fyrri hluta þess tímabils bentu þó til þess að geðraskanir hefðu þá ekki aukist í samfélaginu undanfarna áratugi.<sup>3</sup> Því er ekki ljóst hvers vegna þeim fjölgar sem fá metna örorku af þeim sökum. Þær skýringar hafa þó komið fram að aukinnar hörku gæti á vinnumarkaði sem valdi því að þeir sem standa höllum fæti falli fremur út af vinnumarkaði.<sup>4</sup> Jafnframt hefur verið bent á að svo virðist sem fólk með geðraskanir sem áður var utan örorkulífeyriskerfisins hafi í auknum mæli leitað eftir meðferð og örorkubótum, m.a. vegna bættra greiningaraðferða og meiri vitundar um rétt til örorkulífeyris.<sup>5</sup>

Ekki hafa verið gerðar ítarlegar rannsóknir á því hér á landi hvaða vinnuþættir eru líklegir til að leiða af sér örorku. Þó hafa verið leiddar að því líkur að líkamlega erfið og einsleit vinna, langur vinnutími og lág laun geti verið fyrirboðar örorku.<sup>6</sup> Þetta kemur heim og saman við það mat starfsmanna Tryggingastofnunar að erfiðar vinnuaðstæður séu algeng ástæða örorku, t.d. eldri kvenna með stoðkerfisvandamál. Tryggingastofnun telur sig annars ekki hafa heimild til að afla upplýsinga um þau störf sem einstaklingar sinntu áður en til örorkumats kom. Einungis sé heimilt að afla þeirra upplýsinga um hagi einstaklinganna sem áhrif kunna að hafa á örorkumat og útreikning bóta. Starfsferillinn hafi þar engin áhrif. Að mati Ríkisendurskoðun er mikilvægt að Tryggingastofnun haldi í framtíðinni skrá um fyrri störf þeirra sem fá endurhæfingareða örorkulífeyri hjá stofnuninni. Þetta hefur einkum þýðingu verði tekið upp starfsgetumat enda má reikna með að náms- og starfsferill skipti þá máli. Hugsanlega þarf lagabreytingu í þessu sambandi.

Ekki liggur fyrir hve hátt hlutfall þeirra sem eru metnir öryrkjar eru það tímabundið, þ.e. meðan sjúkdómur eða meðferð vegna hans gengur yfir. Árið 2005 var þó gerð grein fyrir könnun<sup>7</sup> á afdrifum þeirra sem metnir voru til fyrstu örorku (örorkulífeyris eða örorkustyrks) árið 1992 og stöðu þeirra árið 2003. Um var að ræða 725 einstaklinga, 428 konur og 297 karla. Tólf árum síðar höfðu 434 (60%) úr hópnun fallið af

<sup>3</sup> Sbr. Tómas Helgason, Kristinn Tómasson, Eggert Sigfússon og Tómas Zoëga. 2004. „Skimun fyrir algengi geðraskana 1984 og 2001 og ávísanir geðlyfja 1984 og 2001,“ *Læknablaðið* 7. tbl.; Jón G. Stefánsson og Eiríkur Línal. 2009. „Algengi geðraskana á Stór-Reykjavíkursvæðinu,“ *Læknablaðið* 9. tbl.

<sup>4</sup> Tómas Zoëga. 2007. „Af hverju fjölgar öryrkjum með geðraskanir,“ *Læknablaðið* 1. tbl.

<sup>5</sup> Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson. 2010. „Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2009 og samanburður við árin 2002 og 2005.“ Sbr. <http://www.tr.is/media/skjol-a-pdf/Algengi-ororku-2009-Skyrsla.pdf>.

<sup>6</sup> Ásta Snorradóttir. 2008. „Örorka meðal kvenna á Íslandi“. Ritgerð til M.A. gráðu í félagsfræði við Félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>7</sup> Sigurður Thorlacius, Tryggvi Þór Herbertsson. 2005. „Hve lengi eru menn öryrkjar á Íslandi“, *Læknablaðið* 6. tbl.

örorkuskra, 240 konur og 194 karlar. Í langflestum tilvikum höfðu þeir færst yfir á ellilífeyri eða látist, þ.e. að meðaltali 88% kvenna og 91% karla. Einungis 12% kvenna og 9% karla höfðu af öðrum orsökum horfið af örorkuskra og var talið að þau hefðu að öllum líkindum farið aftur út á vinnumarkað. Meginniðurstaðan var því sú að fáir sneru aftur til vinnu eftir að þeim hafði verið metin örorka.

## 3.2 ÖRORKULÍFEYRISÞEGAR

### 3.2.1 FJÖLDI ÖRORKULÍFEYRISÞEGA OG TILHEYRANDI ÚTGJÖLD

Eins og fram hefur komið er lífeyriskerfi almannatryggingakerfisins tekjutengt. Vegna annarra tekna hafa því ekki allir sem metnir eru öryrkjar rétt á örorkulífeyri. Af þeim 16.448 einstaklingum sem höfðu 75% örorkumat frá Tryggingastofnun á árinu 2011 fengu 15.197 (92,4%) greiddan örorkulífeyri. Þar af voru 61% konur og 39% karlar. Tafla 3.2 sýnir fjölda örorkulífeyrisþega árin 2007–11 sem hlutfall af heildaríbúafjölda og íbúafjölda á hefðbundnum vinnualdri, þ.e. frá 16–66 ára. Athygli er vakin á því að árið 2011 fór Tryggingastofnun að meta öryrkja frá 18 ára aldri í stað 16 ára áður. Það ár er því ekki að öllu leyti samanburðarhæft við fyrri ár.

**UM 92% ÖRYRKJA FÁ  
ÖRORKULÍFEYRI**

3.2 Örorkulífeyrisþegar árin 2007–11						
ÁR	2007	2008	2009	2010	Br. í %	2011
HEILDARFÓLKSFJÖLDI	315.459	319.368	317.630	318.452	0,9	319.575
FÓLKSFJÖLDI 16–66 ÁRA*	215.588	215.288	213.412	213.554	-0,9	204.912
ÖRORKULÍFEYRISÞEGAR	13.616	14.103	14.507	14.714	8,1	15.197
% ÖRORKULÍF. Þ. AF HEILD	4,32	4,42	4,57	4,62	6,9	4,76
% ÖRORKULÍF. Þ. AF 16–66 ÁRA*	6,32	6,54	6,80	6,89	9,0	7,42
*ÁRIÐ 2011 ER MIÐAÐ VIÐ 18–66 ÁRA						

Eins og taflan sýnir fjölgaði örorkulífeyrisþegum á árunum 2007–10 um 8,1%. Hlutfall þeirra af heildarfólksfjölda jókst um 6,9% á sama tíma. Samsvarandi hlutfall af fólksfjölda 16–66 ára er nokkru hærra eða 9% en þar skiptir máli að íbúum í þessum aldursþópi fækkaði um 0,9% á tímabilinu. Aðrar ástæður hlutfallslegrar fjölgunar örorkulífeyrisþega eru m.a. að fólk lifir nú oftast af erfið slyss og sjúkdóma en þá við skerta heilsu. Þá er hluta skýringarinnar líklega að finna í afleiðingum efnahagshrunsins haustið 2008 með auknu atvinnuleysi og auknum geðrænum vandamálum vegna þess en e.t.v. einnig auknu vinnuálagi hjá þeim sem héldu starfi. Jafnframt eldist þjóðin stöðugt en algengi örorku vex eftir 50 ára aldur.

**ÖRORKULÍFEYRIS-  
ÞEGUM FJÖLGAÐI UM  
8% MILLI 2007–10**

### 3.2.2 UNGIR ÖRORKULÍFEYRISÞEGAR

Ungur aldur öryrkja er áhyggjuefni en um 10% þeirra er undir þrítugu og er það talsvert hærra en annars staðar á Norðurlöndum, að Svíþjóð undanskilinni.<sup>8</sup> Fjölgun í þessum aldursþópi örorkulífeyrisþega var 9,9% milli árána 2007 og 2010 (sbr. töflu 3.3). Til samanburðar fjölgaði örorkulífeyrisþegum á aldrinum 30 til 66 ára um 12% en

<sup>8</sup> Sigurður Thorlacius og Sigurjón S. Stefánsson. 2010. „Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2009 og samanburður við árin 2002 og 2005.“ Sbr. <http://www.tr.is/media/skjol-pdf/Algengi-ororku-2009-Skyrsla.pdf>

eðli máls samkvæmt eru því meiri líkur á að fólk verði fyrir áföllum sem hafa í för með sér örorku því eldra sem það verður. Vegna ársins 2011 er enn vakin athygli á að það ár voru einstaklingar taldir til barna til 18 ára aldurs í stað 16 ára eins og verið hafði og skekkir það samanburð við fyrri ár.

3.3 Fjöldi örorkulífeyrisþega 16(18)–29 ára 2007–11						
ALDURSBIL	2007	2008	2009	2010	BR. í %	2011
16–29	1.401	1.490	1.578	1.539	9,9	
18–29						1.522

Öryrkjar yngri en 30 ára voru samtals 1.560 árið 2011. Þar af fengu 1.522 greiddan örorkulífeyri frá Tryggingastofnun en eins og fram hefur komið skerða allar tekjur bæt-ur uns þær falla niður við ákveðin tekjumörk. Geðraskanir eru langalgengustu veikindi í þessum aldurshópi eða 67% hjá körlum og 56% hjá konum. Þetta er mun hærra hlutfall en almennt meðal öryrkja (37%). Það er alvarleg þróun til framtíðar bæði fyrir vinnumarkaðinn og samfélagið í heild sinni að fjölga skuli í þessum aldurshópi.

Ekki er ljóst hvers vegna ungum örorkulífeyrisþegum fjölgaði jafnmikið og raun ber vitni milli árána 2007 og 2010 (9,9%). Tryggingastofnun hefur bent á að hluta skýringarinnar megi e.t.v. rekja til þess að fyrir um 10 árum var farið að greina í meira mæli en áður ýmiss konar raskanir hjá börnum, þ. á m. ofvirkni á háu stigi. Enn fremur hafa lífslíkur þeirra einstaklinga sem fæðast mikið líkamlega fatlaðir eða verða fyrir erfiðum slysum á unga aldri aukist.

Ríkisendurskoðun leitaði í staðtölum Tryggingastofnunar upplýsinga um hvort merkja mætti þessa aukningu í greiðslu umönnunarstyrks til handa forráðamönnum barna með verulegar raskanir. Slíkir styrkir hafa sveiflast nokkuð frá ári til árs, voru 1.093 árið 1999, 2.058 árið 2003 og 1.461 árið 2011. Vænta má að einhver þeirra barna sem greiddur var umönnunarstyrkur með þessi fyrri ár séu nú metin öryrkjar. Í því gæti falist skýring á fjölgun ungra örorkulífeyrisþega milli árána 2007 og 2011. Þá er rétt að hafa í huga að brottfall ungs fólks úr skólum er hærra hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum sem skýrir kannski að einhverju leyti fjölda umsókna um örorkulífeyri enda hafa einstaklingar í þessum hóp oft ekki áunnið sér rétt til atvinnuleysisbóta.

### 3.2.3 ÚTGJÖLD TRYGGINGASTOFNUNAR VEGNA ÖRORKULÍFEYRISÞEGA

Tafla 3.4 gefur yfirlit um útgjöld Tryggingastofnunar vegna örorkulífeyrisþega eftir bótaflokkum á verðlagi hvers árs. Ekki eru tekin með útgjöld vegna reksturs bifreiða eða styrkja vegna bifreiðakaupa þar sem ekki liggja fyrir sundurgreindar upplýsingar eftir flokkum bótaþega fyrir öll árin en breyting varð á þessum bótum árið 2009.

Eins og sjá má hækkuðu bætur um 46,8% milli árána 2007 og 2010. Á sama tíma hækkaði neysluverðsvísitala um 37,4%. Langþýngst vó 61,7% hækkan vegna tekju-trygginga sem þýðir að aðrar tekjur örorkulífeyrisþega hafa lækkað verulega. Til viðbótar framangreindum fjárhæðum fellur ýmis annar kostnaður á ríkissjóð vegna þeirra sem metnir eru 75% öryrkjar, s.s. hlutdeild í lyfja- og læknaðkostnaði.



3.4 Bótaflokkar örorkulífeyrisþega og tilheyrandi greiðslur í m.kr.						
BÓTAFLOKKAR/ÚTGJÖLD	2007	2008	2009	2010	BR. í%	2011
ÖRORKULÍFEYRIR	5.475	6.188	7.138	7.089	29,5	8.438
TEKJUTRYGGING ÖRORKULÍF.ÞEGA	8.258	10.999	13.571	13.353	61,7	15.362
VASAPENINGAR ÖRORKULÍF.ÞEGA	66	75	59	65	-2,1	60
BARNALÍFEYRIR V/ÖR. FORELDRI	1.618	1.789	1.959	1.994	23,3	2.024
MAKA- OG UMÖNNUNARBÆTUR	91	108	114	96	5,5	75
BARNALÍFEYRIR V/MENNTUNAR	92	105	123	161	75,0	149
HEIMILISUPPBÓT	940	1.103	1.312	1.312	39,6	1.442
UPPBÆTUR	303	334	210	146	-51,8	130
<b>SAMT. ÁN UPPB. V/FRAMFÆRSLU</b>	<b>16.843</b>	<b>20.701</b>	<b>24.485</b>	<b>24.216</b>	<b>43,8</b>	<b>27.680</b>
SÉRSTÖK UPPBÓT TIL FRAMFÆRSLU			519	504		902
<b>ALLS</b>	<b>16.843</b>	<b>20.701</b>	<b>25.004</b>	<b>24.720</b>	<b>46,8</b>	<b>28.582</b>

Árið 2008 voru gerðar breytingar á réttindakerfi lífeyrstrygginga sem áttu að verða undanfari heildarendurskoðunar lífeyrstryggingakerfisins. Þær leiddu til tæplega 20% heildarhækkunar lífeyrisgreiðslna. Frítekjumörk voru hækkuð og tengingar við tekjur maka afnumdar en jafnframt voru áhrif tekna á grunnlífeyri minnkuð og komið á frítekjumarki vegna lífeyrissjóðstekna. Vegna efnahagshrunsins voru þessar hækkningar að nokkru leyti dregnar til baka um mitt ár 2009. Frítekjumark vegna atvinnutekna var lækkað hjá ellilífeyrisþegum en ekki hjá örorkulífeyrisþegum. Svokölluð 60% regla var þó afnumin hjá báðum hópum en hún veitti bótaþega heimild til að velja milli frítekjumarksins (109.600 kr. á mán.) og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar.<sup>9</sup> Eins og fram kemur í töflu 3.4 lækkuðu engu að síður bótagreiðslur örorkulífeyrisþega milli árána 2009 og 2010. Ástæðan er sú að auk framan- greindra breytinga höfðu lífeyrissjóðstekjur nú meiri áhrif á útreikning grunnlífeyris og aldurstengdrar örorkuuppbótar en verið hafði.

### BREYTT ÁKVÆÐI UM TEKJUTENGINU

## 3.3 ENDURHÆFINGARLÍFEYRISÞEGAR

### 3.3.1 FJÖLDI ENDURHÆFINGARLÍFEYRISÞEGA

Árið 2011 fengu 1.112 einstaklingar greiddan endurhæfingarlífeyri, þar af voru 58% konur og 42% karlar. Tafla 3.5 sýnir þróun endurhæfingarlífeyrisþega árin 2007–11, sem hlutfall af heildaríbúafjölda og sem hlutfall landsmanna á aldrinum 16–66 ára. Á árinu 2011 er miðað við 18–66 ára.

### UM 1.100 ENDURHÆFINGARLÍFEYRISÞEGAR

3.5 Endurhæfingarlífeyrisþegar árin 2007–11						
ÁR	2007	2008	2009	2010	BR. í%	2011
HEILDARFÓLKSFJÖLDI	315.459	319.368	317.630	318.452	0,9	319.575
FÓLKSFJÖLDI 16–66 ÁRA*	215.588	215.588	213.412	213.554	-0,9	204.912
FJ. ENDURHÆFINGARLÍF.Þ.	942	1.137	1.240	1.082	14,9	1.112
% END.H.LÍF. AF HEILD	0,30	0,36	0,39	0,34	13,3	0,35
% END.H.LÍF. AF 16–66*	0,44	0,53	0,58	0,51	15,9	0,54
*ÁRIÐ 2011 ER MIÐAÐ VIÐ 18–66 ÁRA						

<sup>9</sup> Samkvæmt fréttavef Tryggingastofnunar.

**ENDURHÆFINGAR-  
LÍFEYRISÞEGUM  
FJÖLGAÐ MEIRA EN  
ÖRORKULÍFEYRIS-  
ÞEGUM**

Eins og taflan sýnir fjölgaði endurhæfingarlífeyrisþegum hlutfallslega meira en örorkulífeyrisþegum á árunum 2007–10, þ.e. um 14,9% miðað við 8,1% þegar horft er til örorkulífeyrisþega (sbr. töflu 3.2). Þetta vitnar um aukna áherslu á þetta úrræði. Fjöldinn var þó breytilegur frá ári til árs og var mestur árið 2009 eða 1.240 en var 1.112 árið 2011. Hlutfall endurhæfingarlífeyrisþega af heildarfólksfjölda jókst um 13,3% milli árana 2007 og 2010. Samsvarandi hlutfall af fólksfjölda 16–66 ára er 15,9%.

Sem fyrr segir voru árið 2009 gerðar breytingar á lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Þær fela m.a. í sér að gerðar eru auknar kröfur til umsækjenda um skil á gögnum vegna umsóknar um endurhæfingarlífeyri. Meðal þess sem nú ber að skila Tryggingastofnun er endurhæfingaráætlun, læknisvottorð, staðfesting frá atvinnurekanda um að veikindarétti sé lokið, staðfesting frá sjúkrasjóði stéttarfélags um að áunnum rétti til greiðslna sé lokið eða hann sé ekki fyrir hendi og staðfesting Vinnumálastofnunar um að greiðslum atvinnuleysisstrygginga- eða fæðingarorlofssjóðs sé lokið.

Með breytingunni, sem tók gildi í byrjun árs 2010, var því settur enn skýrari lagarammi um þau skilyrði sem þarf til markvissrar starfsendurhæfingar og eftirfylgni með henni, þ.e. fylgja þarf innsendri endurhæfingaráætlun sem til þess bærir aðilar vinna, m.a. VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður, starfsendurhæfingarstöðvar, læknar, félagsþjónusta og aðrir fagaðilar. Sé brugðið út af þessu sendir sá aðili sem sinnir endurhæfingunni Tryggingastofnun ábendingu þar um. Þeir sem ekki hafa áhuga á endurhæfingu með starfshæfni að markmiði, treysta sér ekki í hana eða sinna henni ekki fá því ekki greiddan endurhæfingarlífeyri.

Í endurhæfingaráætluninni kemur fram hvers eðlis endurhæfingin verði og hve lengi hún skuli standa. Í því sambandi er alltaf horft á heildarvanda einstaklingsins og endurkomu hans á vinnumarkað. Þótt heimilt sé að greiða endurhæfingarlífeyri í 18 mánuði er hann að jafnaði ekki veittur til lengri tíma en 6 mánaða í senn til að tryggja festu í endurhæfingarferlinu. Þegar umsaminntími er liðinn sendir sá aðili sem heldur utan um áætlunina Tryggingastofnun greinargerð um framvinduna. Þá getur einstaklingurinn sótt um endurnýjun endurhæfingarlífeyris að því tilskildu að ný endurhæfingaráætlun liggja fyrir og endurhæfingu hafi verið sinnt fram að því. Starfsmenn Tryggingastofnunar taka ákvörðun um tímalengd út frá slíkum gögnum.

Framangreind lagabreyting skýrir væntanlega að hluta til fækkun endurhæfingarlífeyrisþega milli árana 2009 og 2010. Heldur færri nýir einstaklingar bættust við á árinu 2010 en á fyrri árum þar sem þeim var m.a. fyrst gert að nýta allan bótarétt sinn. Fyrir bragðið seinkaði endurhæfingarlífeyrisgreiðslum sem nemur réttindatíma umsækjenda. Þá hefur starfsendurhæfing einnig aukist vegna lagabreytingarinnar. Það að sínu leyti dregur úr fjölda þeirra sem þurfa á endurhæfingarlífeyri að halda, þ.e. ef endurhæfingin skilar sér í því að fleiri komast aftur út á vinnumarkað að henni lokinni og áður en þeir geta sótt um endurhæfingarlífeyri. Þá má nefna að réttur til atvinnuleysisbóta hefur verið lengdur og telur Tryggingastofnun ekki ólíklegt að dregið hafi úr umsóknum um örorku- og endurhæfingarlífeyrisgreiðslur vegna þess. Hluti þeirra einstaklinga sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri og fara í endurhæfingu endar engu að síður sem öryrkjar á örorkulífeyrisgreiðslum (sjá töflu 5.1).

**EFTIRFYLGNI AUKIN**

**ENDURHÆFINGAR-  
LÍFEYRIR GREIDDUR Í  
6 MÁNUÐI Í SENN**

**ENDURHÆFINGAR-  
LÍFEYRISÞEGUM  
FÆKKAÐI EFTIR  
LAGABREYTINGU**

### 3.3.2 ÚTGJÖLD TRYGGINGASTOFNUNAR VEGNA ENDURHÆFINGARLÍFEYRISÞEGA

Tafla 3.6 gefur yfirlit um útgjöld Tryggingastofnunar vegna endurhæfingarlífeyrisþega árin 2007–11. Eins og þar kemur fram jukust útgjöld vegna þeirra um tæp 57% milli áranna 2007 og 2010, þ.e. nokkru meira en heildarútgjöld vegna örorkulífeyrisþega (46,8%). Á sama tíma fjölgaði endurhæfingarlífeyrisþegum um tæp 15% (sbr. töflu 3.5). Mest var hækkunin í tekjutryggingu eða um 70,5%.

ÚTGJÖLD JUKUST UM  
57% MILLI 2007–10

3.6 Bótaflokkar endurhæfingarlífeyrisþega og tilheyrandi útgjöld í m.kr.						
BÓTAFLOKKAR/ÚTGJÖLD	2007	2008	2009	2010	BR. Í %	2011
ENDURHÆFINGARLÍFEYRIR	442	526	695	605	36,9	587
TEKJUTR. ENDURHÆFINGARLÍF.ÞEGA	650	1.059	1.269	1.108	70,5	1.241
BARNALÍFEY. V/ENDURH. FORELDRI	229	279	339	311	35,8	287
MAKA-OG UMÖNNUNARBÆTUR	10	9	10	3	-70,0	2
HEIMILISUPPBÓT	71	98	115	117	64,8	109
UPPBÆTUR	6	15	6	6	0,0	5
<b>SAMT. ÁN UPPB. V/FRAMFÆRSLU</b>	<b>1.408</b>	<b>1.986</b>	<b>2.434</b>	<b>2.150</b>	<b>52,7</b>	<b>2.231</b>
SÉRSTÖK UPPBÓT TIL FRAMFÆRSLU			96	59		97
<b>ALLS</b>	<b>1.408</b>	<b>1.986</b>	<b>2.530</b>	<b>2.209</b>	<b>56,9</b>	<b>2.328</b>

Að mati Ríkisendurskoðunar hlýtur að teljast jákvætt að fjármunum sé í auknum mæli beint í endurhæfingarlífeyri fremur en örorkulífeyri. Það gefur vonir um að þeir sem þiggja greiðslurnar skili sér út í atvinnulífið, enda hafa kannanir sýnt að starfsendurhæfing getur skilað verulegum árangri. Nánari grein er gerð fyrir þessum könnunum og mögulegum ávinningi starfsendurhæfingar í kafla 5.

JÁKVÆÐ ÞRÓUN

## 4 ÁHERSLA Á GETU Í STAÐ VANGETU

### 4.1 STARFSENDURHÆFINGARSTÖÐVAR

#### STARFSENDURHÆFING Í STÖÐUGRI ÞRÓUN

Starfsendurhæfing hér á landi hefur tekið breytingum í tímans rás og er fjölbreytileikinn mikill hvað varðar umfang, framkvæmd og eignarhald. Slík starfsemi byrjaði sem skipulagt ferli með starfsendurhæfingu berklasjúklinga á Reykjalundi snemma á fimmta áratug síðustu aldar og er sú stofnun enn stærsta endurhæfingarstöð landsins. Um síðustu aldamót fór starfsendurhæfingarstöðvum að fjölga og nú eru starfræktar um 20 slíkar hér á landi sem allar hafa það markmið að virkja einstaklinga til starfa eða annarrar þátttöku í samfélaginu. Þær stærstu fyrir utan Reykjalund eru Janus endurhæfing ehf., Starfsendurhæfing Norðurlands og Hringrsjá.

#### ÁHERSLA LÖGD Á ÁBYRGÐ EIN- STAKLINGSINS

VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður var stofnaður árið 2008 og tók til starfa árið 2009. Sjóðurinn er sjálfseignarstofnun með sérstaka stjórn. Stofnendur eru Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Kennarasamband Íslands, Bandalag háskólamanna, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, Reykjavíkurborg og Launanevnd sveitarfélaga. Hlutverk sjóðsins er að draga markvisst úr líkum á því að launafólk hverfi af vinnumarkaði vegna varanlegrar örorku, með aukinni virkni, eflingu endurhæfingar og öðrum úrræðum. Unnið er eftir þeirri hugmyndafræði að einstaklingar beri ábyrgð á sjálfum sér og til þess að fá laun í veikindum þurfi þeir að vinna að því að bæta heilsuna. Að auki er sjóðnum ætlað að styðja við rannsóknir og þróun á sviði starfsendurhæfingar og efla þekkingu og reynslu á því sviði.

Hjá VIRK fer ekki fram starfsendurhæfing heldur mat á ástandi þeirra sem leita til sjóðsins sem og þörf þeirra fyrir starfsendurhæfingu. Ef talin er þörf á sérfræðiþjónustu fjármagnar sjóðurinn hana og önnur úrræði til að stuðla að aukinni vinnugetu einstaklinga. Gerðir hafa verið samningar um þjónustuna við fjölda meðferðaraðila, þ. á m. sálfræðinga, sjúkrapjálfa og meðferðastofnanir.

#### STARFSEMI VÍÐS VEGAR UM LANDIÐ

VIRK starfar í náinni samvinnu við sjúkrasjóði stéttarfélaganna þar sem skipulögð hefur verið ráðgjafarþjónusta á sviði starfsendurhæfingar fyrir launamenn sem búa við skerta vinnugetu vegna heilsubrestra. Ráðgjafar eru 34 í 30 stöðugildum og starfa víðs vegar um landið. Þeir vinna á skrifstofum verkalýðsfélaganna en VIRK ber faglega ábyrgð á störfum þeirra og greiðir verkalýðsfélagunum þóknun sem nemur launum þeirra og starfsaðstöðu.

Auk starfsendurhæfingar hefur víðs vegar um landið verið boðið upp á fjölda virkniúrræða þar sem ekki er endilega stefnt að (endur)komu á vinnumarkað. Hluti þeirra einstaklinga sem nýta sér þessi virkniúrræði er ekki fær um að sinna endurhæfingaráætlunum sem er skilyrði fyrir þjónustu á vegum VIRK.

## 4.2 ÞJÓNUSTA OG ÞJÓNUSTUKAUP STARFSENDURHÆFINGARSJÓÐA

Með lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða var fest í sessi sú starfsemi sem fram hefur farið hjá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði um nokkurra ára skeið. Gert er ráð fyrir að um fleiri sjóði geti orðið að ræða en að einungis félög á vegum einstaklinga á vinnumarkaði, t.d. stéttarfélög og samtök á vinnumarkaði, geti staðið að slíkum sjálfseignarstofnunum enda markmiðið að kerfið verði vinnumarkaðstengt. Sett er það skilyrði að hver sjóður taki reglulega við greiðslum vegna að lágmarki 10.000 launamanna. Fyrir bragðið eru ekki líkur á mörgum starfsendurhæfingarsjóðum hér á landi.

Í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða er kveðið á um að öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi og eru á aldrinum 16 til 70 ára skuli tryggður réttur til atvinnutengdrar starfsendurhæfingar með greiðslu iðgjalds í starfsendurhæfingarsjóð. Lögin kveða einnig á um þjónustu sjóðanna og hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að eiga rétt á henni. Þeir sem eru á vinnumarkaði eru tryggðir með greiðslu iðgjalds frá vinnuveitendum og sama gildir um þá sem fá greiðslur úr sjúkrasjóðum eða Atvinnuleysistryggingasjóði. Þá er gert ráð fyrir að með sérstökum samningi við ráðherra verði aðilar utan vinnumarkaðar tryggðir, t.d. þeir sem þiggja fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Lögin eiga því að tryggja öllum sem þessa þurfa atvinnutengda starfsendurhæfingu. Þetta er þó bundið þeim skilyrðum að þeir hafi orðið fyrir heilsubresti, stefni að þátttöku á vinnumarkaði, geti tekið þátt í þjónustunni, hún sé viðeigandi og líkleg til að skila árangri.

Þeir sem eru tryggðir og þurfa atvinnutengda **starfsendurhæfingu** eiga samkvæmt 10. gr. laganna rétt á að starfsendurhæfingarsjóður:

- a. Skipuleggi, hafi umsjón með og fjármagni þjónustu ráðgjafa í atvinnutengdri starfsendurhæfingu
- b. Móti og fjármagni gerð sérstakra einstaklingsbundinna áætlana um atvinnutengda starfsendurhæfingu
- c. Fjármagni viðeigandi úrræði, aðgerðir og verkefni á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar samkvæmt einstaklingsbundnum áætlunum eftir því sem við á hverju sinni
- d. Veiti atvinnurekendum og stjórnendum nauðsynlega fræðslu og stuðning með það að markmiði að stuðla að endurkomu einstaklinga til starfa eða auka möguleika þeirra til þátttöku í atvinnulífinu þrátt fyrir skerta starfsgetu vegna heilsubrests í kjölfar veikinda eða slysa

Þá segir í sömu lagagrein að ráðgjafar starfsendurhæfingarsjóða skuli leita eftir samstarfi við hlutaðeigandi þjónustuaðila hafi tryggður einstaklingur þörf fyrir þjónustu sem veitt er innan annarra þjónustukerfa á vegum ríkis og sveitarfélaga til að ná árangri við að bæta starfsgetu sína.

Velferðarráðuneyti hefur um langt árabil verið með samninga við ýmsar starfsendurhæfingarstöðvar. Þannig nam fjárlagaliðurinn „08-856, Starfsendurhæfing“ 486,8 m.kr. samkvæmt fjárlögum ársins 2012. Fyrirhugað er að starfsendurhæfingarsjóðir kaupí

LITLAR LÍKUR Á  
MÖRGUM STARFS-  
ENDURHÆFINGAR-  
SJÓÐUM

LÖGIN EIGA AÐ  
TRYGGJA ÖLLUM  
ÞJÓNUSTU

ÁHERSLA LÖGD Á  
SAMSTARF

fram tíðinni þjónustu af þessum starfsendurhæfingarstöðvum í stað ráðuneytisins í þeim mæli sem talin er þörf á og fellur að framangreindri skilgreiningu á starfsemi sjóðanna. Ekki hefur þó verið gerður samningur þar að lútandi og telur Ríkisendurskoðun brýnt að það verði gert.

Lögin gera ekki ráð fyrir að starfsendurhæfingarsjóðir kosti læknisfræðilega endurhæfingu. Fyrir bragðið er mikilvægt að enn nákvæmari skilgreining liggja fyrir en nú er á læknisfræðilegri, félagslegri og atvinnutengdri endurhæfingu. Einnig er mikilvægt að fyrir liggja greining á því hvers konar endurhæfingu starfsendurhæfingarstöðvar sinna. Landlæknisembættið vinnur nú að úttekt á stærstu starfsendurhæfingarstöðvunum, Janusi, endurhæfingu ehf. og Starfsendurhæfingarstöð Norðurlands, til að ákvarða hve mikill hluti þeirrar endurhæfingar sem þar fer fram flokkast sem læknisfræðilegur. Kaup á þjónustu og tilheyrandi samningar vegna þess hluta á að vera áfram hjá velferðarráðuneyti. Þá er ekki síður mikilvægt að skilgreina þá starfsemi sem fram fer á heilbrigðisstofnunum og kanna hvort hún skarist að einhverju leyti við þá sem sinnt er utan hins hefðbundna heilbrigðiskerfis. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að bæta yfirsýn um veitta starfsemi allra þessara aðila svo að ákvarða megi fjárhagslega ábyrgð þeirrar þjónustu sem þar er veitt.

Í 18. gr. laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða segir að starfsendurhæfingarsjóður skuli gæta hagkvæmni, jafnræðis og gagnsæis við innkaup á þjónustu. Hann skuli áður en hann gengur til samninga um þjónustu gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Slíkur samanburður skuli jafnan gerður bréflega eða með rafrænni aðferð. Þá skuli sjóðurinn tryggja að ekki sé greitt hærra verð fyrir þjónustuna en eðlilegt geti talist að virtum þeim kostnaðarþáttum sem liggja til grundvallar hverju sinni. Ef sjóðurinn á að geta tryggt að ekki sé greitt hærra verð fyrir þjónustuna en eðlilegt getur talist þarf að liggja ljóst fyrir að þjónustan sé samþærileg milli þeirra sem veita hana og standist gæðakröfur. Fyrir bragðið þarf að skilgreina hvað á að felast í hverjum þjónustubætti. Í þessu sambandi má vísa til gjaldskrárverka sérfræðilækna en Sjúkratryggingar Íslands hafa skilgreint hvað felist í sérhverju þeirra. Þá þarf ráðuneytið að ganga frá skýrum reglum um eigið eftirlit með þjónustukaupunum, m.a. til þess að fylgjast með því að jafnræðis gæti meðal þeirra sem geta veitt þjónustuna. Í lögunum er hvergi talað um eftirlit með þjónustukaupum umfram það sem fram kemur í 18. gr.

### 4.3 FJÁRMÖGNUN STARFSENDURHÆFINGARSJÓÐA

Samkvæmt lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða munu atvinnurekendur, lífeyrissjóðir og ríkið fjármagna starfsendurhæfingarsjóðina. Iðgjald atvinnurekenda og þeirra sem stunda sjálfstæða starfsemi verður 0,13% af stofni til iðgjalds, skv. 3. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Lífeyrissjóðirnir innheimta gjaldið og skila starfsendurhæfingarsjóðum því að frádreginni umsýslubókun. Lífeyrissjóðirnir skulu greiða iðgjald að sömu fjárhæð og sjóðfélagar (atvinnurekendur) greiða. Framlag ríkissjóðs er einnig 0,13% af gjaldstofni tryggingagjalds samkvæmt lögum um tryggingagjald og skal framlagið greitt í október ár hvert og skiptast milli starfsendurhæfingarsjóða miðað við hlutdeild þeirra í heildarframlögum til þeirra á næstliðnu almanaksári. Gert er ráð fyrir að framlag ríkis-

sjóðs verði um 1,2 ma.kr. á ársgrundvelli. Í bráðabirgðaákvæði laganna er kveðið á um að stjórnvöld, aðilar vinnumarkaðarins og Landssamtök lífeyrissjóða endurskoði framlög sín fyrir árslok 2014. Fyrr verði ekki unnt að meta hvort framlögin séu eðlileg og hver sé árangur þeirrar þjónustu sem starfsendurhæfingarsjóðir veita.

Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti um það hvernig framlag ríkisins væri fengið, þ.e. hvort útreikningar eða áætlanir lægu þar að baki. Í svari ráðuneytisins kemur fram að aðilar hafi komist að samkomulagi um umrætt hlutfall með fyrirvara um endurskoðun þess þegar forsendur til endurskoðunar lægju fyrir. Í því sambandi er vísað til fyrirhugaðrar endurskoðunar framlaga fyrir árslok 2014.

Í 3. kafla þessarar skýrslu kemur fram að útgjöld Tryggingastofnunar vegna örorku- og endurhæfingarlífeyris námu um 31 ma.kr. árið 2011. Ekki hafa verið gerðar áætlanir um hve mikið þessi kostnaður gæti lækkað ef veruleg aukning yrði á starfsendurhæfingu sem skilaði sér í fleiri vinnufærum einstaklingum. Þá þarf einnig að gæta að því að ekki er nóg að geta og vilji til að vinna sé fyrir hendi. Atvinnutækifæri þurfa einnig að vera í boði. Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að samhliða setningu laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða var ekki hugað að því hvar einstaklingar fengju framfærslulífeyri þegar atvinnutengdri endurhæfingu lyki ef enga vinnu væri að fá. Í því sambandi ber að minnast þess að hluti þessara einstaklinga á sér enga eða mjög takmarkaða atvinnusögu og á því ekki rétt á atvinnuleysisbótum þótt hann teljist vinnufær að starfsendurhæfingu lokinni. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf velferðarráðuneyti að huga að því hver eigi að sinna grunnþörfum þessa hóps og hvernig.

**SINNA ÞARF ÞÖRFUM  
PEIRRA SEM EKKI FÁ  
VINNU AÐ LOKINNI  
STARFSENDURHÆFINGU**

## 5 ÁVINNINGUR STARFSENDURHÆFINGAR

ÆVILANGAR  
ÖRORKUGREIÐSLUR  
GETA NUMIÐ TUGUM  
MILLJÓNA KRÓNA

STARFSENDURHÆFING  
GETUR SKILAÐ  
MIKLUM FJÁRHAGS-  
LEGUM ÁVINNINGI

ENDURHÆFINGAR-  
LÍFEYRIR BUNDINN  
ÝMSUM SKILYRÐUM

### 5.1 KOSTUR SNEMMBÆRS INNGRIPS

Í *Lokaskýrslu starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi 2005* kemur fram að ævilangar örorkugreiðslur geta numið tugum milljóna króna vegna hvers einstaklings. Slíkt ræðst m.a. af því hvenær á ævinni viðkomandi er metinn öryrki. Í ársriti VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs 2012 er gerð tilraun til að meta ávinning starfsendurhæfingar. Þar kemur fram það mat sjóðsins að ef vel takist til geti hún skilað miklum ávinningi – bæði fjárhagslegum og í formi aukinna lífsgæða og betra og fjölbreyttara samfélags með auknum möguleikum til þátttöku.

Árið 2012 fékk VIRK Talnakönnun hf. til að reikna nokkur dæmi um fjárhagslegan ávinning einstaklinga, lífeyrissjóða og ríkisins af árangursríkri starfsendurhæfingu miðað við tilteknar forsendur um aldur og launagreiðslur. Gengið er út frá að einstaklingar fái vinnu og haldi henni til 67 ára aldurs og að ávinningurinn verði þeim mun meiri því hærri sem launin eru og því lengri sem starfstíminn verði. Kostnaður vegna starfsendurhæfingar er metinn sem full laun einstaklings í tvö ár. Samkvæmt þessum útreikningum, sem vissulega fela í sér talsverða einföldun, yrði heildarávinningur þess að 40 ára einstaklingur afli meðaltekna (350 þús.kr. á mánuði) á vinnumarkaði til 67 ára aldurs í stað þess að fá greiddan örorkulífeyri rúmlega 100 m.kr. Þá hefur ekki verið lagt mat á aukin lífsgæði einstaklinga og sparnað í öðrum kerfum, svo sem innan heilbrigðiskerfisins.<sup>10</sup> Það er því til mikils að vinna.

Almenna reglan er sú að launþegi sem verður óvinnufær vegna sjúkdóms eða slyss á rétt á launum frá vinnuveitanda. Kveðið er á um þennan rétt í lögum og kjarasamningum. Ekki er óalgennt að kjarasamningar geri ráð fyrir launagreiðslum í sex mánuði en tíminn getur bæði verið lengri og skemmri. Þegar greiðslum frá vinnuveitanda lýkur getur launþegi sótt um dagpeninga úr sjúkrasjóði stéttarfélags síns í allt að sex mánuði. Ef veikindi eru viðvarandi er hægt að sækja um endurhæfingarlífeyri frá Tryggingastofnun að þeim tíma loknum. Eins og nefnt hefur verið er nú gert það skilyrði að þessi réttur til launa og dagpeninga úr sjúkrasjóði sé fullnýttur og endurhæfingu sé sinnt áður en til greiðslu endurhæfingarlífeyris kemur.

Launagreiðslur í veikindum eru ekki með neinu móti skilyrtar, þ.e. einstaklingar þurfa ekki að leita sér endurhæfingar af neinu tagi meðan á slíkum greiðslum stendur þótt þeir ættu kost á því af líkamlegum eða andlegum ástæðum. Það sama á við um greiðslur úr sjúkrasjóðum stéttarfélaga. Munurinn er þó sá að við fyrstu greiðslu úr sjúkra-

<sup>10</sup> Sbr. <http://www.virk.is/news/hagnadur-starfsendurhaefingar>



sjóði er einstaklingum bent á að hafa samband við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð til að kanna möguleika á endurhæfingu. Geri þeir það aðstoðar VIRK þá við gerð endurhæfingaráætlunar og að sækja um endurhæfingarlífeyri þurfi þeir á því að halda auk þess að greiða fyrir nauðsynlega endurhæfingu.

Af framansögðu er ljóst að dregist getur um marga mánuði að endurhæfing hefjist. Aðstæður eru auðvitað breytilegar en snemmbært inngríp í starfsendurhæfingu er af flestum talið mjög æskilegt þar sem því verður á annað borð við komið, sbr. einnig umfjöllun tengdri töflu 5.1. Snemmbært inngríp hefur kosti bæði fyrir ríkissjóð og þann einstakling sem á hlut í máli. Það getur hraðað bata hans og þar með stýtt tímum sem hann er utan vinnumarkaðar, líkurnar á að hann missi vinnusamband sitt minnka og sama á við um kostnað ríkissjóðs vegna greiðslu endurhæfingarlífeyris og e.t.v. síðar örorkulífeyris komist einstaklingurinn aftur út á vinnumarkað. Rannsóknir sýna að þegar fólk hefur verið óvinnufært lengur en nokkra mánuði dregur fljótt úr sjálföruggi, sjálfsbjargarviðleitni og fótfestu á vinnumarkaði. Þetta kemur m.a. fram í fyrrnefndri *Lokaskýrslu starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi 2005*. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti að stefna að því að greiðslur úr sjúkrasjóðum stéttarfélaganna verði skilyrtar þar sem það á við og er æskilegt að velferðarráðuneyti hafi frumkvæði að breytingum í þá átt.

SNEMMBÆRT INN-  
GRIP TALID ÆSKILEGT

## 5.2 ÍSLENSKAR KANNANIR Á ÁHRIFUM STARFSENDURHÆFINGAR

Til eru nokkrar eldri úttektir á áhrifum starfsendurhæfingar hér á landi. Elst þeirra er könnun þverfaglegs starfsendurhæfingarmatsteymis Tryggingastofnunar frá árinu 2002 á starfshæfni einstaklinga eftir starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar.<sup>11</sup> Í könnuninni var horft til aðstæðna allra þeirra 109 einstaklinga sem endurhæfingarmatsteymið mat árið 2000 en það var fyrsta heila árið sem það var starfrækt. Þar af áttu 78% við stoðkerfisröskun að etja en 11% við geðröskun. Fjörutíu einstaklingum var vísað í atvinnutengda endurhæfingu á Reykjalundi, 19 á tölvunámskeið hjá Hringsjá og 15 í fullt starfsnám hjá Hringsjá. Aðrir fengu annars konar meðferð þ. á m. læknisfræðilega endurhæfingu eða sjúkraþjálfun.

Upplýsingar um starfshæfni og vinnu þátttakenda eftir endurhæfingu voru fengnar með símakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands. Byggt var á gagnasafni Tryggingastofnunar um hvort þeir sem metnir höfðu verið af endurhæfingarmatsteyminu á árinu 2000 voru á bótum frá stofnuninni einu til tveimur árum eftir matið. Til samanburðar var skoðuð bótastaða einstaklinga sem fengið höfðu endurhæfingarlífeyri áður en starfsendurhæfing á vegum Tryggingastofnunar hófst. Niðurstaðan var sú að tæplega þrjú fjórðu þátttakenda í símakönnun Félagsvísindastofnunar töldu starfshæfni sína hafa aukist en innan við helmingur þátttakenda taldi sig vinnufæran (43,6%) og hafði stundað einhverja vinnu (46,9%). Auk þess var nær fjórðungur (22,8%) þátttakenda í námi. Einu til tæplega tveimur árum eftir að mati lauk fengu 44 af 109 (40,4%) örorkubætur (örorkulífeyri eða örorkustyrk) frá Tryggingastofnun og jafnmargir fengu engar bætur. Í samanburðarhópnum fengu 97 af 119 (81,5%) örorkubætur en 21 (17,7%) engar bætur hálfu öðru ári eftir upphaf bótagreiðslna. Úttektin leiddi einnig í

STARFSHÆFNI JÓKST Í  
FLESTUM TILVIKUM

<sup>11</sup> Sigurður Thorlacius, Gunnar Kr. Guðmundsson, Friðrik H. Jónsson. 2002. „Starfshæfni eftir starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar ríkisins.“ *Læknablaðið* 5. tbl.

ljós að árangur af starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar var svipaður og af starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar í Svíþjóð.

## STARFSENDURHÆFING DREGUR ÚR LÍKUM Á FÁTÆKT OG EINANGRUN

Könnun Starfsendurhæfingar Norðurlands var gerð árið 2010 og var unnið með tölfræðilegar upplýsingar um 241 þátttakanda Starfsendurhæfingar Norðurlands frá tímabilinu janúar 2006 til maí 2010.<sup>12</sup> Byggt var á greiningu á niðurstöðum skimunarlista sem þátttakendur fylltu út í upphafi og við lok starfsendurhæfingar 6–18 mánuðum síðar. Einnig var lagður fyrir þátttakendur spurningalisti um stöðu þeirra þegar könnunin fór fram, tíma í endurhæfingu, tekjur, félagslega einangrun og virkni. Samkvæmt könnuninni fór 54% úrtaksins í áframhaldandi nám eða þjálfun, 20% í fullt starf og 5% í hlutastarf. Um 21% hópsins merkti við „annað“ sem í flestum tilvikum (15%) var virk atvinnuleit og/eða nám. Langflestir (um 94% úrtaksins) fóru því í vinnu og/eða nám. Við útskrift voru alls 40% þátttakenda komin með einhverja vinnu eða voru í virkri atvinnuleit. Meginniðurstaða rannsóknarinnar var að starfsendurhæfing dragi úr líkum á fátækt og félagslegri einangrun og auki virkni. Hún leiði til þess að staða mikils meirihluta þátttakenda batni, erfiðleikar minnki, færni og aðlögun styrkist, virkni aukist og þá helst í vinnu og námi. Rannsóknarverkefnið var styrkt af Evrópuári gegn fátækt og félagslegri einangrun á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytis og VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs.

## FLESTIR FÓRU Í VINNU EÐA NÁM

Árið 2005 gerði Hringsjá könnun á viðhorfum og högum allra þeirra sem stunduðu starfsendurhæfingu hjá stofnuninni frá árinu 1987 og til ársloka 2004.<sup>13</sup> Alls fengu 257 einstaklingar spurningalista. Rúm 67% hópsins hafði aðeins grunnskólagöngu eða hluta framhaldsskóla að baki þegar hann kom í Hringsjá, 10% höfðu lokið stuttu starfsnámi, 13% iðnskólaprófi og um 7% verslunarprófi, stúdentsprófi eða háskólaprófi. Alls svörðu 143 einstaklingar og var svarhlutfall því um 57%. Könnunin leiddi í ljós að meirihluti þeirra eða tæp 64% höfðu farið í frekara nám eftir útskrift frá Hringsjá. Um 24% fóru í fullt nám en 39% í nám án fulls álags eða sóttu námskeið af ýmsum toga. Könnunin leiddi einnig í ljós að 57% svarenda stunduðu vinnu þegar könnunin var gerð. Þátttakendur nefndu einnig önnur atriði eins og að námið hefði stuðlað að betri heilsu og almennt aukinni þátttöku í samfélaginu.

Í könnunum Starfsendurhæfingar Norðurlands og Hringsjár kom skýrt fram að yfir 90% þeirra sem áttu hlut að máli töldu að námið eða endurhæfingin hefði nýst þeim vel, ekki síst við að byggja upp sjálfstraust en skortur á sjálfstrausti, kvíði og depurð eru oft helstu vandamál þátttakenda við upphaf endurhæfingar.

### 5.3 MÖGULEGUR ÁVINNINGUR AUKINNAR STARFSENDURHÆFINGAR

Hvorki Tryggingastofnun né velferðarráðuneyti áætlaði um það hvort lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsendurhæfingarsjóði myndu leiða til fækkunar einstaklinga á örorkulífeyri eða hvenær áhrifa laganna færi að gæta og þá hvernig. Þessir aðilar mátu þó að verulegur hluti núverandi örorkulífeyrisþega yrði það áfram. Þetta er í

<sup>12</sup> Halldór S. Guðmundsson o.fl. 2011. *Áhrif starfsendurhæfingar á fátækt, félagslega einangrun og virkni. Rannsókn meðal þátttakenda í Starfsendurhæfingu Norðurlands*. Höfundar og Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, Háskóla Íslands.

<sup>13</sup> Guðrún Hannedsóttir. 2009. *Til mikils er að vinna*. Ritgerð til M.A. gráðu í félagsfræði við Félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands.

samræmi við niðurstöður fyrrgreindrar könnunar um hversu lengi menn væru öryrkjar á Íslandi (sjá kafla 3.1). Báðir aðilar vænta þess samt að nýgengi örorku muni minnka, þ.e. að einstaklingar nái með starfsendurhæfingu nokkrum eða jafnvel fullum bata og komist aftur út á vinnumarkað. Enn er þó ekki ljóst hvernig atvinnurekendur og vinnumarkaðurinn yfirleitt munu taka á móti þessu fólki. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að gefa þeim sem metnir hafa verið til 75% örorku og fá örorkulífeyri í samræmi við þá greiningu kost á að skipta yfir í endurhæfingarlífeyri, treysti þeir sér til að standa undir kröfunum sem því fylgir. Jafnframt telur stofnunin að stjórnvöld þurfi að hafa forgöngu um að auka frá því sem nú er ábyrgð atvinnurekenda á að taka á móti starfsmönnum eftir veikindaleyfi þótt færni þeirra sé skert. Vera má að til þess þurfi lagabreytingu. Í kafla 7 er fjallað um góðan árangur af breyttum lögum og reglum í Hollandi og Danmörku.

Með aukinni starfsendurhæfingu verður einstaklingsmiðuð starfsendurhæfing<sup>14</sup> sjálf-sagður hluti í því ferli sem færniskertir einstaklingar ganga í gegnum. Það á að skila sér í meiri færni þeirra og betri líkamlegri og andlegri líðan, þ. á m. meira sjálfsöryggi. Sérstök áhersla er lögð á að koma því fólki sem uppfyllir skilyrði starfsendurhæfingarsjóðanna aftur út á vinnumarkaðinn, m.a. með beinum samskiptum við síðustu vinnuveitendur eða nýja ef svo ber undir. Það á að stuðla að auknum lífsgæðum og fleiri vinnufærum einstaklingum sem skila sjálfum sér og þjóðfélaginu í heild auknum tekjum, gefist tækifæri til þess. Að auki ætti nýgengi örorku að minnka og kostnaður ríkisins vegna langtíma örorkugreiðslna því ekki að vaxa jafn hratt og verið hefur.

VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður hefur með aðstoð sérfræðinga komist að þeirri niðurstöðu að um verulegan ávinning geti verið að ræða fyrir alla sem málið varðar, ekki síst ef endurhæfing byrjar snemma í veikindaferlinu. Í gagnagrunni VIRK 2011 er að finna eftirfarandi upplýsingar:

Einstaklingar sem eru með ráðningarsamband við komu eru mun líklegri til að fara aftur í vinnu þegar þeir fara frá VIRK en þeir sem ekki hafa slíkt samband. Þeir sem koma til ráðgjafa VIRK með laun á vinnumarkaði, sem bendir til ráðningarsambands meðan á veikindafjarvist standur, fara í 85% tilfella aftur í launað starf að þjónustu lokinni. Sé einstaklingur hins vegar kominn á framfærslu hjá sjúkrasjóði, sem bendir þá til að viðkomandi sé búinn með veikindarétt sinn hjá vinnuveitanda, en geti verið með ráðningarsamband eða án þess, fara 50% aftur í launað starf að þjónustu lokinni, þessir einstaklingar eru líka að öllu jöfnu búnir að vera í lengri veikindafjarvist. Einungis 36% þeirra sem koma inn með framfærslu af endurhæfingarlífeyri ná að útskrifast í launað starf og 26% þeirra sem fara á örorkulífeyri fara í launað starf við útskrift.

Tafla 5.1 sýnir þriggja ára yfirlit frá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði um framfærslustöðu einstaklinga við útskrift. Upplýsingarnar eru skráðar eftir upphafsári þjónustunnar. Þeir einstaklingar sem um ræðir eiga mjög ólíkan veikindarétt skv. kjarasamningum. Hlutfall framfærslu er mælt í stöðugildum til að koma í veg fyrir tvítalningu en ekki er óalgenget að fólk sé bæði með launatekjur og bætur af einhverju tagi. Upplýs-

<sup>14</sup> Sbr. 3. gr. laga nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Enn fremur lagt til í *Skýrslu nefndar um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar frá 2007*.

ingarnar í töflunni eru fengnar þannig að framfærsla þeirra sem höfðu verið í starfsendurhæfingu á vegum VIRK var skráð við útskrift og síðan leitað upplýsinga um hver framfærslan var þegar þjónustan hófst.

5.1 Tegund framfærslu skjólstæðinga VIRK við innkomu og útskrift, hlutfall mælt í stöðugildum						
TEGUND FRAMFÆRSLU % Í STÖÐUG.	2009		2010		2011	
	INN	ÚT	INN	ÚT	INN	ÚT
<b>FJÖLDI</b>	<b>274</b>	<b>274</b>	<b>637</b>	<b>637</b>	<b>340</b>	<b>340</b>
ATVINNULEYSISBÆTUR	6,9%	16,1%	8,4%	15,3%	8,2%	14,9%
ENDURHÆFINGARLÍFEYRIR	7,6%	5,5%	6,9%	3,0%	3,7%	1,7%
ENGAR TEKJUR - EN Í FRAMFÆRSLUÞÖRF	3,0%	0,7%	6,1%	1,0%	10,1%	1,1%
FJÁRHAGSADSTOÐ HJÁ SVEITARFÉLÖGUM	1,9%	0,5%	1,2%	0,2%	2,9%	1,2%
LAUN Á VINNUMARKADI	17,7%	43,5%	35,9%	51,7%	41,3%	62,2%
NÁMSLÁN	0,0%	2,9%	0,0%	1,8%	0,3%	2,4%
ÖRORKULÍFEYRIR FRÁ TR	3,9%	14,6%	4,0%	15,1%	3,8%	8,0%
ÖRORKULÍFEYRIR/LÍFEYRISJÓÐUR	3,2%	11,2%	2,9%	6,7%	1,5%	4,3%
SJÚKRA-/SLYSADAGPENINGAR	55,4%	3,0%	32,0%	2,7%	25,5%	1,3%
ANNAD	0,4%	2,0%	2,6%	2,5%	2,7%	2,9%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Eins og tafla 5.1 sýnir hafði þorri þeirra sem leituðu til sjóðsins árið 2009 framfærslu af sjúkra- eða slysadagpeningum við upphaf endurhæfingarinnar eða 55,4%. Hluti þeirra fór eftir endurhæfingarferlið á örorkulífeyri hjá lífeyrissjóði (hækkar úr 3,2% í 11,2% af heildarstöðugildum við útskrift) eða Tryggingastofnun (hækkar úr 3,9% í 14,6%). Enn fremur hækkaði hlutfall þeirra sem fengu atvinnuleysisbætur úr 6,9% í 16,1%. Þeir sem þarna áttu hlut að máli töldust því vinnufærir enda þótt þeir væru ekki búnir að fá vinnu þegar könnunin var gerð. Hlutfall þeirra sem fengu launatekjur að starfsendurhæfingu lokinni hækkaði mest eða úr 17,7% í 43,5%.

Ef árið 2011 er skoðað til samanburðar vekur mesta athygli að þeim sem koma inn á sjúkra- eða slysadagpeningum hafði fækkað úr 55,4% á árinu 2009 í 25,5% árið 2011. Jafnframt hafði hlutfall þeirra sem höfðu framfærslu sína af launatekjum í upphafi starfsendurhæfingarinnar hækkað úr 17,7% á árinu 2009 í 41,3% árið 2011. Þetta bendir til þess að fólk leiti sér nú hjálpar fyrr í veikindaferlinu en það gerði árið 2009. Á árinu 2009 fóru 43,5% í launaða vinnu að starfsendurhæfingu lokinni. Þetta hlutfall var komið upp í 62,2% árið 2011.

Að framansögðu má draga þá ályktun að því fyrr sem einstaklingar hefja starfsendurhæfingu því meiri líkur séu á því að þeir komist út á vinnumarkaðinn aftur. Ekki liggja fyrir upplýsingar um líkamlegt eða andlegt ástand einstaklinga þegar endurhæfing á vegum VIRK hófst og því ekki hægt að fullyrða að hóparnir séu að öllu leyti sambærilegir eftir árum.

#### VINNUFÆRUM EINSTAKLINGUM FJÖLGAÐI

#### VÍSSENDINGAR UM AÐ FÓLK LEITI SÉR HJÁLPAR FYRR

## 6 TÆKIFÆRI TIL ÚRBÓTA

### 6.1 ÞÖRF Á NÁNARI SKILGREININGU Á FYRIRHUGAÐRI SAMVINNU

Í 2. gr. laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða er kveðið á um það markmið laganna að tryggja einstaklingum með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa atvinnutengda starfsendurhæfingu. Slík endurhæfing skuli vera „einn þáttur í heildstæðu kerfi endurhæfingar þar sem starfsendurhæfingarsjóðir og stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga starfa saman eins og kostur er og leitast við að skilgreina og sinna hlutverkum sínum með þeim hætti að sem flestir eigi þess kost að vera virkir á vinnumarkaði“.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi lagagrein óljós. Nauðsynlegt er að setja reglugerð henni til skýringar sem afmarkar nánar hlutverk og ábyrgð hvers og eins framkvæmdaðila í heildstæðu kerfi endurhæfingar, þ. á m. hver skuli bera ábyrgð á og hafa frumkvæði að þeirri samvinnu sem gert er ráð fyrir.

### 6.2 EINSTAKLINGAR SEM LÖG NR. 60/2012 TAKA EKKI TIL

Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða taka til mikils hluta þeirra einstaklinga sem búa við skerta starfsgetu en þó ekki allra. Segja má að þau taki einkum til þeirra sem eru auðveldastir í þeim skilningi að þeir eigi meiri von um endurkomu „út í lífið“ en margir aðrir eða geti vænst hraðari bata.

Í nefndaráliti meiri hluta velferðarnefndar með frumvarpi til laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða segir m.a:

Þeir einstaklingar sem þannig er ástatt um að þeir hyggja ekki á endurkomu á vinnumarkað, eða ljóst er að endurkoma á vinnumarkað er afar ólíkleg, eiga [...] almennt ekki rétt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóðanna. Þeir eiga aftur á móti rétt á viðeigandi þjónustu innan heilbrigðiskerfisins enda líklegt að sérhæfð þjónusta innan heilbrigðiskerfisins henti þeim einstaklingum betur en atvinnutengd starfsendurhæfing. Þannig er gert ráð fyrir því að einstaklingum sem leita til starfsendurhæfingarsjóðanna og eiga ekki rétt á þjónustu þeirra verði vísað til viðeigandi aðila í heilbrigðiskerfinu sem veitt geta einstaklingi þá þjónustu sem hann hefur þörf fyrir, sbr. einnig 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins.

Ekki er vitað um fjölda eða ástand þeirra sem ekki geta nýtt sér þjónustu starfsendurhæfingarsjóðanna en væntanlega eiga margir þeirra við geðraskanir eða vímuefnavanda að etja, þ.e. langtíma veikindi. Ekki hafa að öllu leyti verið fundin viðunandi endurhæfingarúrræði fyrir þennan hóp innan velferðarkerfisins þótt hann geti fengið

**AFMARKA ÞARF  
HLUTVERK OG ÁBYRGÐ  
FRAMKVÆMDAÐILA**

**LÖGIN TAKA EKKI TIL  
ALLRA SEM Hafa  
SKERTA STARFSGETU**

margvíslega þjónustu innan þeirra þjónustukerfa sem starfa lögum samkvæmt.<sup>15</sup> Hluti þeirrar þjónustu er atvinnutengd, t.d. iðjuþjálfun, þótt hún falli ekki undir lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu.<sup>16</sup> Loks má gera ráð fyrir að nokkur hluti þessara einstaklinga sem falla ekki undir lög um atvinnutengda starfsemi muni geta nýtt sér þjónustu á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar þegar annars konar endurhæfing hefur skilað tilætluðum árangri.

#### TRYGGJA ÞARF ÖLL- UM LÖGVARINN RÉTT Á STARFSENDUR- HÆFINGU

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að þessi hópur fái ekki síður en hinn sem er betur á sig kominn viðeigandi starfsendurhæfingarþjónustu. Í því sambandi er bent á að í áður nefndu nefndarátliti sem og í frumvarpinu og lögnum sjálfum er tilgreint að markmiðið sé að draga úr nýgengi örorku og minnka þannig útgjöld vinnumarkaðarins, lífeyrissjóðanna og ríkisins vegna örorku. Þegar haft er í huga að um þriðjungur allra þeirra sem þiggja örorkulífeyrisgreiðslur fá þær vegna geðraskana ætti ekki síst að beina sjónum að þeim hópi fólks. Þessir einstaklingar eru þó líklega einnig þeir sem eiga hvað erfiðast að uppfylla þær kröfur sem VIRK gerir til skjólstaðinga sinna. Sama á við um unga fíkla en ungt fólk á að auki almennt takmarkaðan rétt til atvinnuleysisbóta.

Í síðari umsögn VIRK með frumvarpi til laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða er bent á að hingað til hafi einstaklingi aldrei verið vísað frá stofnuninni án þess að gerðar hafi verið ráðstafanir til að finna honum einhver úrræði. Ríkisendurskoðun dregur ekki í efa að sú hafi verið raunin en telur að réttur þessa hóps til viðeigandi úrræða eigi að vera lögfestur eins og hverra annarra og að fyrir eigi að liggja hverjir skuli bera ábyrgð á að veita þjónustuna.

### 6.3 STARFSGETUMAT EÐA ÖRORKUMAT

Til skamms tíma hefur megináhersla verið lögð á að tryggja fjárhagslega afkomu öryrkja. Á síðustu áratugum hefur þeirri stefnu þó vaxið fiskur um hrygg að viðunandi fjárhagsleg staða sé engan veginn nóg til að gera öryrkjum lífið bærilegt. Auka þurfi áherslu á virka velferðarstefnu, þ.e. stefnu sem miðar að aukinni samfélags- og atvinnuþátttöku. Skiptar skoðanir eru um hvernig eigi að sporna gegn þeirri einangrun sem örorkulífeyrisþegar búa oft við. Að mati Ríkisendurskoðunar gæti í því sambandi breytt miklu ef tekið yrði upp starfsgetumat í stað örorkumats. Starfsgetumat er heildrænt mat þar sem færni einstaklinga til að taka virkan þátt á vinnumarkaði er metin út frá líkamlegum, andlegum og félagslegum forsendum. Styrkleikar og hindranir einstaklinga eru metin með tilliti til atvinnuþátttöku og getu þeirra til að afla sér tekna. Lögð er áhersla á að unnið sé með styrkleika þeirra sem í hlut eiga samhliða því að draga úr áhrifum hindrana sem skerða starfsgetu þeirra. Hjá VIRK hefur að undanförunu verið lögð mikil vinna í þróun starfsgetumats sem á að geta nýst hér á landi verði tekin ákvörðun um innleiðingu þess.

<sup>15</sup> Sbr. lög nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu, lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, lög nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir og lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks.

<sup>16</sup> Þess ber að geta að samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2013 var 298 m.kr. haldið eftir á fjárlagalið „08–856 Starfsendurhæfing“ svo að unnt yrði að greiða fyrir úrræði sem ætluð eru einstaklingum sem hafa skerta starfsgetu en falla ekki undir lög nr. 60/2012.

Ávinningur þess að meta starfsgetu í stað vangetu til starfa er margvíslegur. Með lögleiðingu starfsgetumats yrðu gerðar auknar kröfur um virka þátttöku einstaklinga og mat á ástandi þeirra, hæfni og möguleikum til þróunar yrði samræmt á landsvísu. Lögleiðingin yki því jafnræði þeirra einstaklinga sem um ræðir og þar með möguleika á þátttöku í samfélaginu á eigin forsendum. Því má vænta verulegs þjóðhagslegs ávinnings af því að taka upp starfsgetumat. Slíkur ávinningur felst ekki einungis í lækkun kostnaðar ríkissjóðs eða lífeyrissjóða vegna lægri bótagreiðslna heldur líka í sköttum sem nýtast þjóðfélaginu í heild. Þetta er þó háð því að einhverja vinnu við hæfi sé að fá.

## KOSTIR STARFSGETU- MATS

Ávinningurinn er þó sérstaklega mikilvægur fyrir þá einstaklinga sem í hlut eiga. Með ferli starfsgetumats aukast verulega líkur á því að þeir fái viðeigandi starfsendurhæfingu auk þess sem matið gefur til kynna vinnufærni þeirra. Það ætti að auka möguleika þeirra að fá vinnu við hæfi. Í þessu sambandi má vísa til skýringa með mynd 3.1 um ástæður örorkumats. Þar kemur m.a. fram að alls voru 3.548 konur með gilt örorkumat vegna stoðkerfisvandamála árið 2011. Þorri þeirra er kominn um og yfir miðjan aldur og ýmislegt bendir til þess að þær hafi unnið líkamlega erfið störf meirihluta starfsævinnar. Þessi og aðrir hópar eiga rétt á því að starfsgeta þeirra sé metin og sömuleiðis á að fá aðstoð við atvinnuleit. Starf við hæfi stuðlar að því að einstaklingar taki áfram fullan þátt í samfélaginu í stað þeirrar einangrunar sem líf utan vinnumarkaðar veldur oftast en ekki. Starfsendurhæfing getur verið af ýmsum toga en kannanir sýna að hún leiðir af sér betri líðan bæði andlega og líkamlega og því fylgir aukinn möguleiki á að eiga afturkvæmt út á vinnumarkaðinn. Atvinnuþátttaka er grunnurinn að auknu sjálfsöryggi og bættum fjárhag viðkomandi.

## ÁVINNINGURINN MESTUR FYRIR EINSTAKLINGANA

Starfsgetumat myndi leysa af hólmi það læknisfræðilega örorkumat sem nú er lagt til grundvallar örorku og byggir á örorkumatsstaðli sem var innleiddur árið 1999. Fyrir þann tíma var örorka metin út frá læknisfræðilegum, fjárhagslegum og félagslegum aðstæðum einstaklinga. Ástæða þess að núverandi örorkumatsstaðall var tekinn upp er sú að þáverandi örorkumat var talið vinnuleitandi og valda miklu ójafnræði.

## STARFSGETUMAT Í STAÐ LÆKNISFRÆÐI- LEGS ÖRORKUMATS

Samkvæmt nógildandi örorkumatsstaðli er litið á örorku sem afleiðingu fötlunar, líkamlegrar eða andlegrar. Hún er því ýmist meðfædd eða afleiðing slysa eða sjúkdóma og ýmist varanleg eða tímabundin. Örorkumatsstaðallinn metur þannig veikleika þeirra sem hlut eiga að máli þar sem gefin eru stig fyrir líkamlega og andlega færni þeirra atriða sem eru könnuð. Örorkumatið er að jafnaði unnið af læknum Tryggingastofnunar en við fyrsta mat er þó leitað til lækna utanhúss til staðfestingar á matinu.

Ýmsir, þ. á m. fræðimenn úr háskólasamfélaginu,<sup>17</sup> hafa bent á að núverandi örorkumatsstaðall sé ákveðin hindrun í því að koma einstaklingum með röskun yfir ákveðnum mörkum út á vinnumarkaðinn. Mikilvægt sé að meta líka vinnufærni þeirra. Undirhópur áðurnefnds starfshóps um endurskoðun almannatryggingakerfisins (sjá kafla 2.1) vinnur nú að því að endurskoða örorkumatsstaðalinn. Að mati Ríkisendurskoðunar er

## ÖRORKUMATSSTAÐALL Í ENDURSKOÐUN

<sup>17</sup> Tryggvi Þór Herbertsson. 2005. *Fjölgun öryrkja á Íslandi. Orsakir og afleiðingar. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.*

jákvætt að þessi vinna skuli vera farin af stað og væntir stofnunin þess að hún skili sér í gagngerum og nauðsynlegum breytingum við mat á örorku.

Í kafla 2.2 er fjallað um fyrirliggjandi skilgreiningar á ólíkum endurhæfingartegundum eða formum og samspili þeirra. Enda þótt læknisfræðileg og oft einnig félagsleg endurhæfing komi á undan atvinnutengdri starfsendurhæfingu skarast þessar greinar að vissu marki enda er markmið þeirra það sama, að gera einstaklingum kleift að lifa sem eðlilegustu lífi. Atvinnuþátttaka er hluti af því. Fyrst og síðast er endurhæfing hverju nafni sem hún nefnist þó hjálp til sjálfshjálpar. Læknisfræðileg endurhæfing hefur gegnum tíðina nær eingöngu verið greidd af ríkinu með framlögum til heilbrigðisstofnana og ekki er fyrirhuguð nein breyting á því. Náms- og starfsendurhæfingarstöðvar hafa líka að mestu verið fjármagnaðar með samningum við velferðarráðuneyti og í vissum tilvikum mennta- og menningarmálaráðuneyti. Aðrir aðilar, svo sem VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður, eru einnig kaupendur þjónustunnar sem þessar stofnanir veita.

#### HEILDSTÆÐ MEÐFERÐ NAUÐSYNLEG

Starfsendurhæfingu er ekki ætlað að lækna sjúkdóma heldur að bæta almennt heilsu þeirra sem hlut eiga að máli með því að auka færni þeirra og auðvelda þeim þátttöku í eigin samfélagi. Hún miðar að því að einstaklingar geti tekist á við jafnt ólaunuð störf (t.d. heimilisstörf) sem launaða vinnu. Mikilvægt er að horft sé á þetta heildstætt og þannig að einstaklingarnir fái samfellda meðferð.

## 6.4 TENGL ATVINNULEYSISSTIGS OG UMSÓKNA UM ÖRORKUBÆTUR

Bent hefur verið á að tengsl séu líklega milli atvinnuleysisstigs og fjölda umsókna um örorkumat. Má í því sambandi nefna greinina „Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2005“.<sup>18</sup> Þar kemur fram að rannsóknir hafi sýnt að fjölgun nýskráðra öryrkja sé mjög breytileg frá einu ári til annars og að sá breytileiki tengist öðru fremur breytingum á atvinnuleysisstigi. Þannig hafi atvinnuleysi aukist umtalsvert frá 2002 til 2004 og tíðni örorku með. Á árinu 2005 dró hins vegar úr atvinnuleysi og þá hægði einnig á fjölgun öryrkja.

Árið 2005 var að tilhlutan heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra unnin skýrslan *Fjöldun öryrkja á Íslandi. Orsakir og afleiðingar*. Hún tekur til árána 1995–2004. Í niðurstöðum hennar eru m.a. leiddar líkur að því að hert krafa um arðsemi á vinnumarkaði hafi leitt til aukins atvinnuleysis einstaklinga. Á þeim tíma sem skýrslan var unnin (október 2004–apríl 2005) mældist atvinnuleysi um 3% samkvæmt upplýsingum Vinnuálastofnunar. Árið 2012, átta árum síðar, er atvinnuleysi mun meira og var að meðaltali 7,5% á árinu 2011. Því hefur vakið athygli að öryrkjum hefur ekki fjölgað meira en raun ber vitni. Líklegasta skýringin er sú að tímabil atvinnuleysisbóta hefur verið lengt eftir að efnahagshrunið átti sér stað haustið 2008 og er nú fjögur ár í stað þriggja áður. Sú ráðstöfun er þó tímabundin. Vegna þessara breytinga eru atvinnuleysisstölur ekki samanburðarhæfar milli þessara tímabila.

#### SAMSPIL ÖRORKU OG ATVINNULEYSIS

<sup>18</sup> Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson. 2010. „Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2009 og samanburður við árin 2002 og 2005.“ Sbr. <http://www.tr.is/media/skjol-a-pdf/Algengi-ororku-2009-Skyrsla.pdf>.



## 6.5 ÁBYRGÐ ATVINNUREKENDA OG SAMFÉLAGSINS Í HEILD

Núverandi ábyrgð vinnuveitenda í veikindum starfsmanna er engin ef frá eru taldar nokkurra mánaða samningsbundnar launagreiðslur á veikindatíma. Það er því engin trygging að einstaklingar geti snúið aftur til starfa á sama vinnustað að endurhæfingu lokinni. Líkurnar minnka væntanlega enn ef gera þarf miklar breytingar á aðstæðum og starfsumhverfi, þ.e. bæta aðgengi, auka sveigjanleika og taka tillit til skertrar vinnufærni starfsmannsins.

Þótt nýtt kerfi atvinnutengdrar starfsendurhæfingar sé orðið að veruleika er ekki fyrir séð að þröskuldar hverfi og dyr vinnumarkaðar opnast upp á gátt til að taka á móti þeim fjölbreytta hópi sem býr við skerta færni. Á þetta hefur Öryrkjabandalag Íslands bent. Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á því að íslensk fyrirtæki eru almennt mjög lítil. Kannanir benda til þess að því stærri sem fyrirtæki eru því meiri líkur séu á því að þau sýni þann sveigjanleika sem þarf til að auðvelda starfsmönnum endurkomu í vinnu eftir langvarandi veikindaforföll. Stór fyrirtæki eru einnig líklegri en lítil til að búa yfir skipulögðum aðgerðum og stefnu til að takast á við vandamál af þessu tagi. Því er eðlilegt að velt sé upp þeirri spurningu hvernig eigi að bregðast við ef einstaklingar finna engin störf við hæfi eftir að atvinnutengdri starfsendurhæfingu lýkur. Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða svara ekki þeirri spurningu.

Í ársriti VIRK 2012 er gerð grein fyrir sameiginlegu verkefni nokkurra landa sem hófst árið 1997 og stóð yfir í tvö ár: *The Work Incapacity and Reintegration (WIR)*. Meðal þess sem verkefnið leiddi í ljós var að vinnuverndarlög geta haft afgerandi þýðingu við endurkomu einstaklinga í vinnu eftir veikindaforföll:

Í rannsókninni voru hollenskir og danskir starfsmenn sérstaklega bornir saman þar sem þessir tveir hópar voru líkir á flestum sviðum svo sem hvað varðar aldur, menntun, verki, hindranir í vinnu og fjölda ára í núverandi starfi. Niðurstaðan var sú að vinnuverndarlög í Hollandi, það er, réttur til að snúa til baka í sömu vinnu, hafði mikil áhrif á hærra hlutfall endurkomu til vinnu eða 71,6 % samanborið við aðeins 39,7 % í Danmörku þar sem ekki eru slík lög.

Á heimasíðu Alþýðusambands Íslands (ASÍ) eru upplýsingar um vinnurétt, m.a. um réttindi og skyldur á vinnumarkaði. Þar er hvergi minnst á réttindi starfsmanns til að koma aftur til vinnu að loknum langtímaveikindum. Þar er á hinn bóginn vitnað í dóm Bæjarþings Reykjavíkur frá 3. maí 1991 þar sem viðurkenndur var réttur atvinnurekanda til að slíta ráðningarsamningi við starfsmann þótt hann hafi verið orðinn ófær um að gegna starfi sínu vegna sjúkdóms. Þessi dómur var staðfestur í Hæstarétti (Hd. 1994:1109). Hvergi er minnst á samfélagslega ábyrgð atvinnurekenda almennt á heimasíðu ASÍ. Slík ábyrgð hefur þó lengi verið til umfjöllunar, fyrst og fremst hjá stærri fyrirtækjum, og hefur þá einkum beinst að umhverfismálum.

Í mörgum úttektum á ástandi örorkumála hér á landi hefur verið bent á að fötlun sem slík komi e.t.v. ekki í veg fyrir að einstaklingur geti tekið þátt í eðlilegu lífi heldur að-

**AUKA ÞARF ÁBYRGÐ  
ATVINNUREKENDA**

**HVERNIG Á AÐ  
BREGÐAST VIÐ EF  
ENGIN STÖRF FÁST?**

stæðurnar sem honum eru búnar.<sup>19</sup> Því þurfi oft að koma til breytingar í umhverfi hans, svo sem á vinnustað, heima við eða víðs vegar í samfélaginu. Vegna þessa vakna óhjákvæmilega spurningar um hvar ábyrgðin liggir, hver eða hverjir eigi að taka ákvörðun um nauðsynlegar breytingar, bera af þeim kostnað og hrinda þeim í framkvæmd sé litið á þátttöku þessara einstaklinga í „eðlilegu“ lífi sem sjálfsögð réttindi.

VIRK hóf sérstakt þriggja ára þróunarverkefni í samvinnu við atvinnurekendur haustið 2011. Það felst í því að skoða og prófa leiðir til að auka vellíðan starfsmanna, minnka fjarvistir og auka stuðning og sveigjanleika við endurkomu til starfa eftir langvinn veikindi. Fyrirhugað er að meta árangurinn að tímabilinu loknu. Meginmarkmið verkefnisins eru að:

- Stuðla að því að brugðist sé við veikindum á vinnustöðum með fyrirsjáanlegum hætti
- Á vinnustöðum sé til yfirlýst stefna og markvissar leiðir sem stuðla að forvörn-um og skapa aðstæður til árangursríkrar endurkomu eftir veikindi eða slys
- Auka þekkingu stjórnenda og starfsmanna um þá þætti í vinnuumhverfinu sem hafa áhrif á heilsu og draga úr fjarvistum
- Gert sé ráð fyrir að allir hafi hlutverk í atvinnulífinu þrátt fyrir skerta starfsgetu af ólíkum ástæðum

Í verkefninu taka þátt 12 fyrirtæki og stofnanir með um 35 vinnustaði innan mismunandi starfsgreina. Ríkisendurskoðun lýsir yfir ánægju með að verkefni af þessum toga skuli vera í vinnslu en telur jafnframt að velferðarráðuneyti þurfi nú þegar að beita sér fyrir aukinni ábyrgð atvinnurekenda í starfsmannamálum, þ. á m. að þeim verði auðveldað að taka á móti starfsmönnum til vinnu eftir veikindi sé þess nokkur kostur enda þótt forsendur upphaflegs ráðningarsamnings hafi breyst. Eðlilegt er að ríkið gangi hér á undan með góðu fordæmi.

Þá þarf einnig að skapa forsendur svo að einstaklingar sem hafa verið um lengri tíma utan vinnumarkaðar fái tækifæri til að prófa vinnugetu sína. Dæmi um slíkt er samningur VIRK og Vinnumálastofnunar um starfsendurhæfingarþjónustu fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu sem undirritaður var í lok febrúar 2012. Markmið og tilgangur hans er að skýra og skilgreina samstarf sjóðsins og Vinnumálastofnunar vegna þjónustu við einstaklinga sem eru á atvinnuleysisbótum og búa við skerta starfsgetu vegna heilsuþrests og gera þeim kleift að verða virkir þátttakendur á vinnumarkaði til framtíðar.

---

<sup>19</sup> Guðrún Hannesdóttir. 2009. *Til mikils er að vinna*. Ritgerð til M.A. gráðu í félagsfræði við Félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands.

## 7 FYRIRKOMULAG Í ÖÐRUM LÖNDUM

Eftirfarandi samantekt er unnin upp úr gögnum frá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði frá erlendri ráðstefnu um starfsendurhæfingu.

### 7.1 FYRIRKOMULAG Í DANMÖRKU

Danir lög bundu árið 2003 nýja aðferðafræði við að meta möguleika fólks með færni-skerðingu á vinnumarkaði, svokallaða starfshæfni (*arbejdsevne*). Starfshæfni er skilgreind svo: „Hæfni til að uppfylla þær kröfur sem eru til staðar á vinnumarkaði svo að leysa meggi af hendi mismunandi og skilgreind verkefni með það að markmiði að afla tekna til framfærslu.“ Aðferðafræðin hefur leitt til lækkunar nýgengis örorku í Danmörku úr um 15–16 þúsund einstaklingum á ári í um 10 þúsund.

Útbúin er svokölluð færnimappa (*Ressourceprofilen*) sem er tæki innan starfshæfni-aðferðarinnar til að greina stöðu einstaklings. Hún samanstendur af 12 þáttum og samkvæmt lögum þarf ráðgjafi, í samstarfi við viðkomandi einstakling, að fara yfir þá alla og viðhafa þar ákveðnar reglur um söfnun gagna og skráningu upplýsinga.

Með innleiðingu á hugtakinu starfshæfni í málum sem varða endurhæfingu, sveigjanlegt starf og örorku er lögð áhersla á virkniaukandi aðgerðir í stað „óvirkrar“ aðstoðar, þ.e. aðstoðar sem ekki gerir kröfu til virkni og þátttöku einstaklingsins. Gengið er út frá þeirri forsendu að einstaklingar hafi bæði færni og möguleika til að þróast. Höfuðmarkmiðið er að veita aðstoð til sjálfshjálpar að því leyti sem það er mögulegt. Skylda er að nota aðferðina í eftirfarandi málum:

- Við endurhæfingu (*revalidering*)
- Við mat og ákvörðun á sveigjanlegri vinnu (*flexjob*)
- Við mat og ákvörðun á örorkulífeyri (*førtidspension*)

Aðferðin er einnig notuð í öðrum aðstæðum þegar starfshæfni viðkomandi einstaklings er ógnað á einn eða annan hátt. Þá er aðferðin líka notuð t.d. þegar viðkomandi er á sjúkradagpeningum eða þegar þörf er á aukinni virkni. Ekki eru til skilgreiningar á því hvenær „starfshæfni er ógnað“ – það er mat ráðgjafa hverju sinni.

### 7.2 FYRIRKOMULAG Í HOLLANDI

Aðgerðir sem Hollendingar beita til að draga úr nýgengi örorku og auka möguleika einstaklinga með skerta starfsorku á að finna vinnu við hæfi hafa skilað talsverðum árangri. Nýgengi í örorku hefur farið úr því að vera um 103 þúsund einstaklingar árið 2001 í um 32 þúsund einstaklinga árið 2008 eða frá því að vera um 1,4% í um 0,4% af

DREGIÐ HEFUR ÚR  
NÝGENGI ÖRORKU

ÁHERSLA Á  
VIRKNIAUKANDI  
AÐGERÐIR

vinnandi fólki. Fjarvistir vegna veikinda á vinnumarkaði hafa einnig dregist verulega saman eða frá því að vera um 10% niður í um 4%. Meginþættir þessara aðgerða eru eftirfarandi:

- Aukin ábyrgð bæði atvinnurekenda og launamanna fyrstu tvö árin í veikindum
- Viðmið fyrir bótagreiðslur til einstaklinga með skerta starfsgetu hækkað
- Þjónusta á sviði starfsendurhæfingar færð í auknum mæli til einkaaðila
- Áhersla á mat á getu til starfa en ekki vangetu
- Fyrirkomulag bóta hvetur einstaklinga með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði
- Réttur til bótagreiðslna eykst með aukinni þátttöku á vinnumarkaði

#### AUKIN ÁBYRGÐ ATVINNUREKENDA OG LAUNAMANNA

Ábyrgð atvinnurekenda og launamanna var stóraukin í öllu ferlinu. Í stað þess að treysta á opinberar bætur tiltölulega snemma í slysa- eða veikindaferli starfsmanns ber atvinnurekendum nú að greiða starfsmönnum sínum laun í tvö ár í veikindum. Al-gengt er að greiða 70% af launum á þessum tíma. Sé alveg ljóst að viðkomandi ein-staklingur muni ekki snúa aftur til vinnu vegna veikindanna er þó heimilt að stytta þetta tímabil niður í 12 vikur og þá tekur UWV (*Institute for Employee Benefit Schemes*) við bótagreiðslum til viðkomandi einstaklings.

Á þessum tveimur árum ber atvinnurekendum jafnframt skylda til að fylgja tilteknu ferli í starfsendurhæfingu og áætlun um endurkomu til starfa. Þeim ber einnig að fjármagna ferlið. Launamenn bera á hinn bóginn ábyrgð á því að vinna með atvinnurekendum að þeirri áætlun sem sett er upp, þar á meðal að vinna hlutastarf í veikindum ef geta er fyrir hendi. Þeim ber líka skylda til að tilkynna UWV ef atvinnurekandi veitir ekki viðeigandi þjónustu á sviði starfsendurhæfingar og endurkomu til vinnu. Að loknum þessum tveimur árum færast ábyrgðin á framfærslu starfsmannsins og starfsendurhæfingu til UWV. Stofnunin hefur svipað hlutverk og bæði Tryggingastofnun og Vinnu-málastofnun hér á landi, auk þess sem hún hefur eftirlit með atvinnurekendum og starfsmönnum á vinnumarkaði varðandi greiðslur og þjónustu vegna skertrar starfsgetu.

#### ÞAÐ BORGIR SIG AÐ VERA VIRKUR Á VINNUMARKAÐI

Leitast er við að byggja bæði bótakerfi og aðra þjónustu upp á þann hátt að það borgi sig að vera þátttakandi á vinnumarkaði. Með því móti tryggja einstaklingar sig á margþættan hátt vegna veikinda og slysa bæði með lengri bótarétti og aðgengi að þjónustu. Jafnframt er reynt að tryggja að einstaklingar sem hafa ekki verið á vinnumarkaði en vilja stefna þangað (s.s. námsmenn og einstaklingar sem hafa glímt við margþætta erfiðleika) fái sambærilega þjónustu, s.s. á sviði starfsendurhæfingar, til að auka líkur á þátttöku þeirra á vinnumarkaði. Í þeim tilvikum sér UWV um að fjármagna og veita starfsendurhæfingaráþjónustuna.