

Áfangaskýrsla

starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi

5. febrúar 2004

Efnisyfirlit

	Bls.
Starfshópurinn	3
Megin niðurstöður starfshópsins	3
Endurhæfingarskilgreiningar	4
Skipulag starfsendurhæfingar á Íslandi í dag	4
Helstu starfsendurhæfingarúrræði á Íslandi í dag	6
Dæmi um bótatímabil og bótagreiðslur frá sjúkrasjóðum innan ASÍ	21
Megin rök fyrir að efla starfsendurhæfingu	22
Forgangsröðun í starfsendurhæfingu	22
Árangur starfsendurhæfingar	26
Sjónarmið Landssamtaka lífeyrissjóða	27
Fötlun breytt í færni	27
Hverjum þjónar starfsendurhæfing?	28
Lykilatriði varðandi árangur af starfsendurhæfingu	28
Þröskuldar í vegi starfsendurhæfingar á Íslandi	28
Tillögur til úrbóta	29
Heimildir	34
Fylgiskjöl	35

Þann 5. júní 2002 skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra starfshóp um starfsendurhæfingu í samræmi við samþykktir málþings um starfsendurhæfingu, sem haldið var á Grand Hótel Reykjavík þann 13. nóvember 2001, um að þeir aðilar í þjóðfélaginu sem koma með beinum eða óbeinum hætti að starfsendurhæfingu þurfi nauðsynlega að samhæfa krafta sína, fjármuni og framtíðarsýn. Í skipunarbréfi kemur fram að tillögur hópsins ættu að lúta að bættri þjónustu á sviði starfsendurhæfingar og hafa að leiðarljósi þarfir þeirra einstaklinga sem þurfa aðstoð við að fóta sig á nýjum eða breyttum starfsvettvangi.

Í starfshópinn voru skipaðir:

- Sigurður Thorlacius, tryggingayfirlæknir, formaður, tilnefndur af Tryggingastofnun ríkisins
- Guðmundur Hilmarsson, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands
- Gunnar Kr. Guðmundsson, endurhæfingarlæknir, tilnefndur af Samstarfsráði um endurhæfingu
- Hrafn Magnússon, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Landsamtökum lífeyrissjóða
- Ragnar Árnason, lögfræðingur, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins
- Sigurður P. Sigmundsson, hagfræðingur, tilnefndur af Vinnumálastofnun
- Þór G. Þórarinsson, skrifstofustjóri, tilnefndur af félagsmálaráðuneyti

Starfshópurinn hefur haldið 22 fundi. Starfshópurinn kynnti sér skipulag starfsendurhæfingar og framboð úrræða til starfsendurhæfingar og endurmenntunar hér á landi og einnig í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi (sjá fylgiskjal 1). Rætt var um hvernig þessum málum yrði best fyrir komið hér á landi. Efni skýrslu þessarar var kynnt fulltrúum Öryrkjabandalags Íslands og Þroskahjálpar.

Megin niðurstöður starfshópsins eru að:

- starfsendurhæfing sé áhrifarík leið til að fyrirbyggja ótímabæra örorku, ef hægt er að grípa snemma inn í óvinnufærni (sjá bls. 22, 28, 33)
- endurskipuleggja þurfi starfsendurhæfingu hér á landi, þannig að það fé sem til hennar er varið nýtist sem best og að auka þurfi framboð á henni og hafa sveigjanlegt skipulag sem bregst fljótt við breytingum á vinnumarkaði (sjá bls. 29, 31)
- leggja til að rætt verði við hagsmunaaðila um að þeir komi að skipulagningu og fjármögnun sameiginlegs starfsendurhæfingarkerfis með miðstöð starfsendurhæfingar, þar sem unnt verði að meta endurhæfingarþörf og/eða vinnufærni og vísa í endurhæfingarúrræði þegar við á (sjá bls. 29-33)
- endurskoða þurfi lagaákvæði um endurhæfingarlífeyri (8. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 118/1993), þannig að endurhæfingarlífeyrir geti nýst þeim sem þarfnast langvarandi starfsendurhæfingar (sjá bls. 33)
- þörf sé á að breyta læknisvottorðum vegna fjarvista frá vinnu, þannig að þau endurspegli hvort þörf kunni að vera á starfsendurhæfingu (sjá bls. 33)

Endurhæfingarskilgreiningar

Í heilbrigðisþjónustu hefur lengstum verið stuðst við sjúkdómshugtakið (hið líffræðilega stig) þegar fjallað er um sjúkling. Í endurhæfingu er unnið með skerðingu líkamlegrar, andlegrar og félagslegrar færni af völdum sjúkdóma eða slysa. Frá sjónarhóli endurhæfingar er því ófullnægjandi að styðjast við sjúkdómshugtakið einvörðungu.

Þegar fjallað er um endurhæfingu eru auk hugtaksins *sjúkdómur* (disease) notuð hugtökin *skerðing* (impairment), *hömlun* (disability) og *fötlun* (handicap). Sjúkdómur miðast við líffræðilegt stig, skerðing við líffærastig, hömlun við einstaklingsstig og fötlun við samfélagsstig samkvæmt eldri WHO skilgreiningu. Nú er rætt á alþjóðavettvangi um hugtökin *athafnir* og *þátttöku* (activities and participation), sem að öllum líkindum munu í framtíðinni koma í stað hugtakanna hömlunar og fötlunar, það er horft verður til þess hvað fólk getur fremur en hvað það getur ekki.

Dæmi um sjúkdóm er heilablóðfall sem veldur skerðingu í ganglim í formi lömunar og hömlunar í formi skertrar göngugetu, sem hefur í för með sér þá fötlun að viðkomandi einstaklingur getur ekki nýtt sér almenningsfarartæki. Örorka felst í þessu tilviki í því að geta ekki tekið þátt í atvinnulífi sem krefst fullrar göngugetu og notkunar almenningsfarartækja.

Læknisfræðilega endurhæfing miðar að því að draga úr skerðingu og fötlun af völdum sjúkdóma og slysa. Í læknisfræðilegri endurhæfingu fara saman félagslegar, læknisfræðilegar, sálfræðilegar og tæknilegar úrlausnir, sem miða að því að einstaklingurinn nái mestri mögulegri færni, samfélagsþátttöku og lífsgæðum og viðhaldi þeim.

Í starfsendurhæfingu er starf aðalmarkmið endurhæfingarinnar. Starf vísar hér til félagsstarfs, heimilisstarfa og launaðs starfs eða atvinnu.

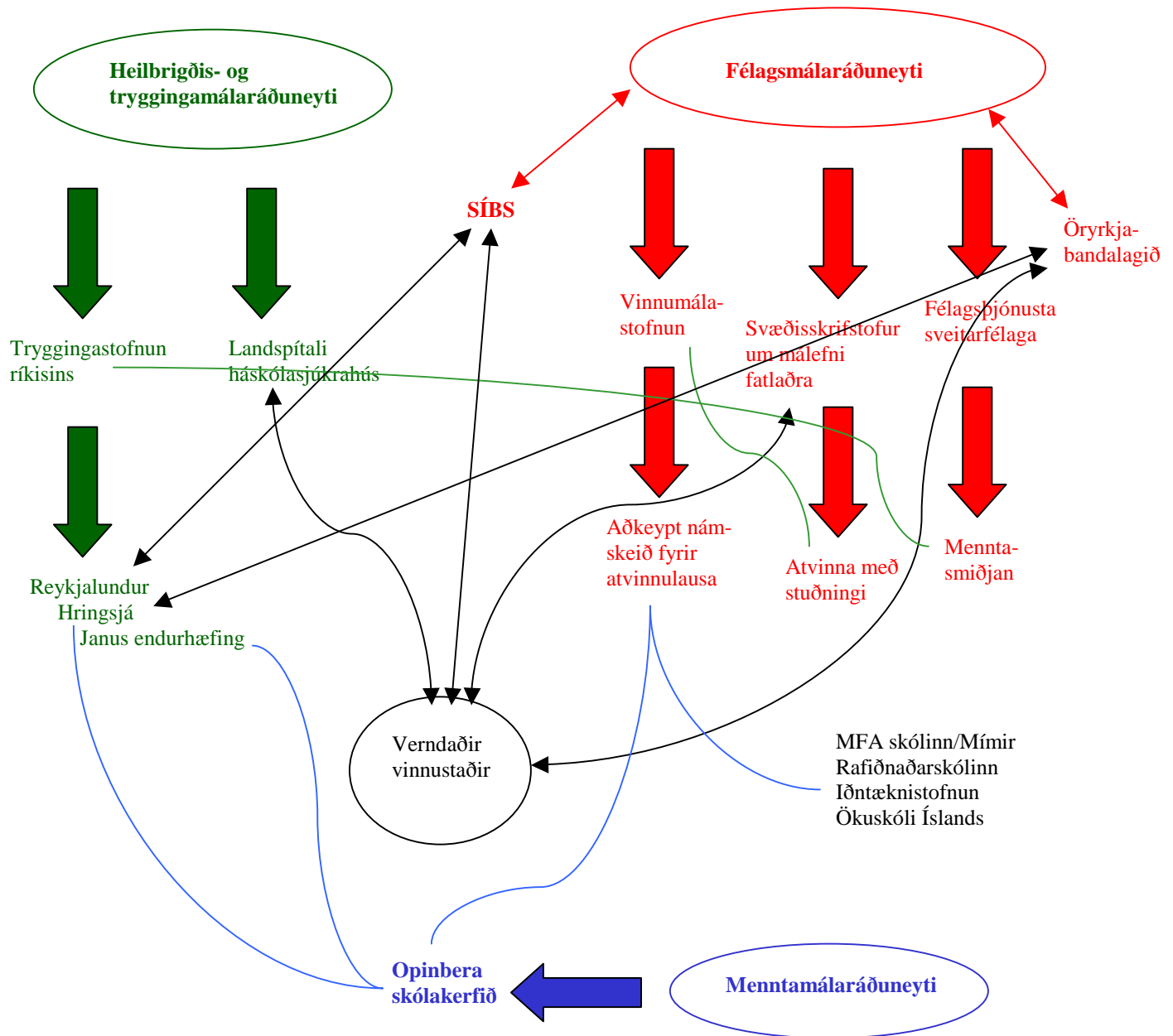
Í atvinnulegri endurhæfingu er aðal markmið endurhæfingar launað starf eða atvinnuþátttaka. Atvinnuleg endurhæfing er því strangt tekið þrengra hugtak en starfsendurhæfing, þótt þau séu oft notuð sem samheiti.

Í þessari skýrslu er hugtakið starfsendurhæfing notað í samræmi við skilgreininguna á atvinnulegri endurhæfingu hér að framan.

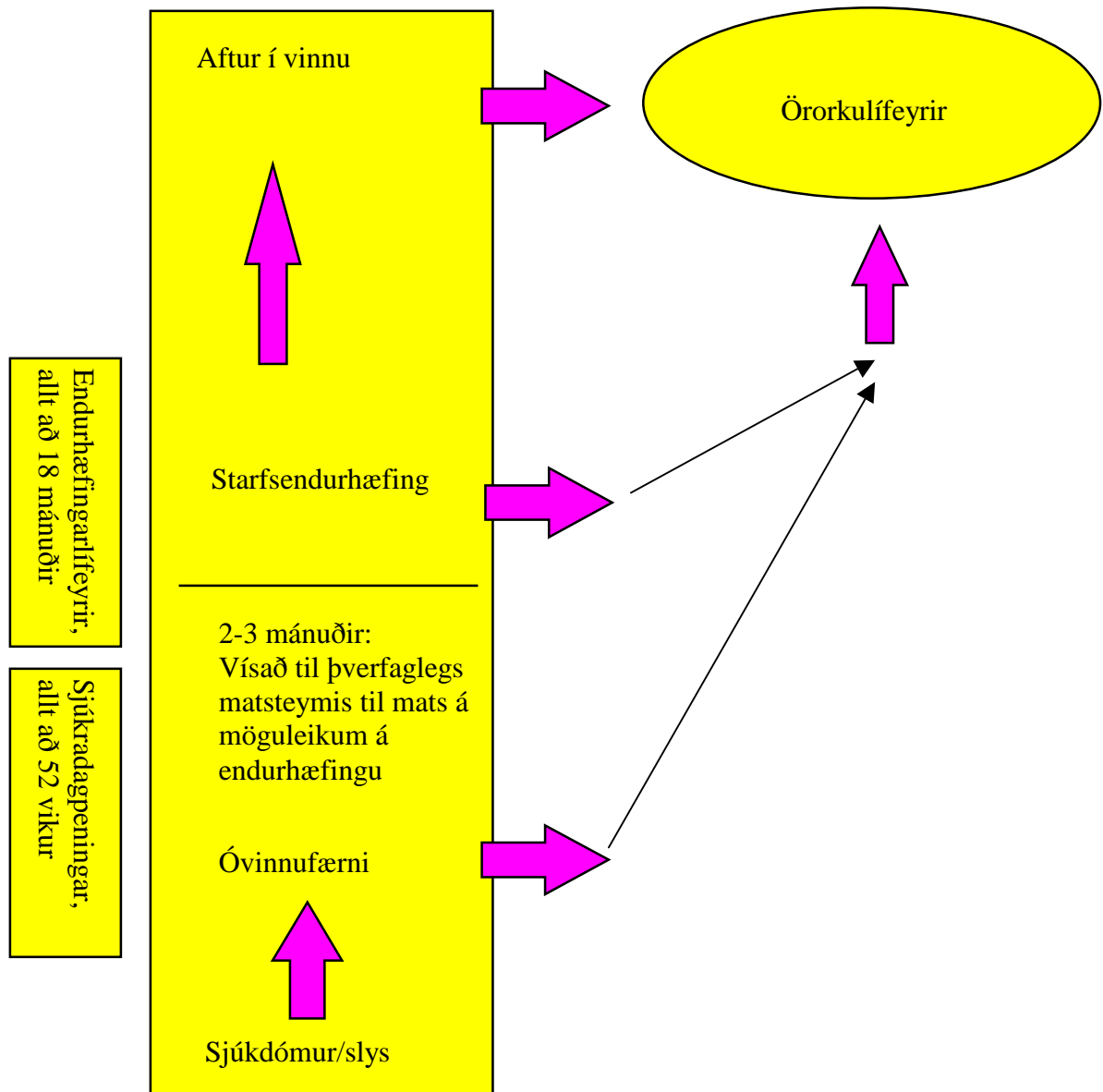
Skipulag starfsendurhæfingar á Íslandi í dag

Unnið er mjög víða að starfsendurhæfingu, en kraftarnir eru dreifðir og heildaryfirsýn og samhæfingu skortir. Í stjórnsýslunni heyrir starfsendurhæfing undir þrjú ráðuneyti - félagsmálaráðuneytið, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og menntamálaráðuneytið (sjá mynd 1). Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið heyrir starfsendurhæfing á vegum Tryggingastofnunar ríkisins (TR) og Landspítala-háskólasjúkrahúss. Undir félagsmálaráðuneyti heyra verndaðir vinnustaðir og starfsendurhæfing á vegum Vinnumálastofnunar, félagsþjónustu sveitarfélaga og svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra. Undir menntamálaráðuneytið heyra menntun og endurmenntun í opinbera skólakerfinu.

Mynd 1: Frumskógur starfsendurhæfingar á Íslandi



Mynd 2: Ferli starfsendurhæfingar á vegum almannatrygginga á Íslandi



Helstu starfsendurhæfingarúrræði á Íslandi í dag

Endurhæfingarmatsteymi

TR kom á fót teymi til að meta möguleika óvinnufærs fólks til endurhæfingar. Það starfar sjálfstætt, samkvæmt þjónustusamningi við TR. Í teyminu eru endurhæfingarlæknir, sem veitir því forystu, félagsráðgjafi, sálfræðingur, og sjúkraþjálfari. Læknirinn kynnir sér fyrirbyggjandi gögn, aflar frekari gagna ef þörf krefur og boðar viðkomandi í viðtal og skoðun. Í því felst m.a. að meta færni og kanna áhuga viðkomandi á því að gera eitthvað í sínum málum. Hann ákvarðar hverja aðra í teyminu hver og einn sem þangað er vísað

þarf að hitta. Hann getur einnig kvatt aðra fagaðila til liðs við teymið eftir þörfum. Félagsráðgjafinn talar við viðkomandi og fer yfir fjölskyldu- og félagssögu, náms- og atvinnusögu og kannar upplifun á eigin stöðu og hvað viðkomandi vilji og geti gert til að bæta stöðu sína. Sálfræðingurinn kannar andlegt ástand viðkomandi, meðal annars með því að leggja fyrir þunglyndispróf og meta greind þegar við á og fer yfir verkjavandamál ef þörf krefur. Sjúkraþjálfarinn talar við og skoðar viðkomandi og prófar þol hans. Hver fyrir sig skrifar skýrslu eftir að hafa hitt viðkomandi og kemur með tillögur að meðferð. Teymið hittist síðan og ræðir endurhæfingarmöguleika. Eftir fund þess tekur lækurinn saman heildarniðurstöðu teymisins fyrir TR. Teymið metur hvort endurhæfing sé líkleg til að auka starfshæfni matsþega og ef svo er, hvernig henni verði best háttáð. Jafnframt er teyminu ætlað að leiðbeina matsþegum um “frumskóg” velferðarkerfisins, þ.e. hvar þeir kunna að eiga rétt á aðstoð og hvernig nálgast megi hana. Auk ofangreinds teymis, sem starfar í Reykjavík, var komið á fót teymi á Akureyri. Í því eru, auk sama endurhæfingarlæknis og starfar í teyminu í Reykjavík, félagsráðgjafi, iðjuþjálfari og sjúkraþjálfari starfandi á Akureyri. Auk TR hafa einstaka lífeyrissjóðir nýtt sér þjónustu þess.

Hringsjá - Starfsþjálfun fatlaðra

er starfrækt af Öryrkjabandalaginu samkvæmt þjónustusamningum við félagsmálaráðuneytið og TR. Í Hringsjá fer fram starfsendurhæfing fyrir einstaklinga sem vegna afleiðinga sjúkdóma eða slysa þurfa að endurmeta og styrkja stöðu sína á vinnumarkaði. Fólk fær kennslu, þjálfun og ráðgjöf sem miðar að því að það verði fært um að vinna störf við hæfi á almennum vinnumarkaði eða takast á við frekara nám. Jafnframt fer fram mat á stöðu einstaklingsins og hann lærir að þekkja sjálfan sig betur, óskir sínar, hæfileika, getu og takmarkanir. Hver einstaklingur er að jafnaði í starfsþjálfun í eitt til tvö ár. Almenn þekking og færni er endurnýjuð og aukin eftir þörfum, en einnig er veitt sérhæfing sem tekur mið af skrifstofu- og þjónustustörfum, meðal annars með kennslu í tölvunotkun og bókhaldi. Stundaskrá er fjórar til sex kennslustundir daglega. Einnig eru einstaklingsviðtöl hjá náms- og starfsráðgjafa og einstaklingviðtöl og umræðutímar hjá sálfræðingi. Auk þess er boðið upp á skemmri námskeið, tölvu- og bókhaldsnámskeið og sjálfstyrkingu, atvinnuleit og gerð umsókna (vinnuklúbb). Kennt er í litlum hópum og getur hver unnið á sínum hraða. Nemendum námskeiða er boðið upp á náms- og starfsráðgjöf.

Atvinnuleg endurhæfing á Reykjalundi endurhæfingarmiðstöð

er rekin samkvæmt þjónustusamningi við TR. Á Reykjalundi er færni- og vinnufærni einstaklingsins kortlögð. Unnið er bæði einstaklingsbundið og í hópum. Mikil áhersla er á fræðslu og kennslu. Lögð er áhersla á að bæta líkamsvitund og vinnustellingar, auka vinnuþol og á styrktar- og úthaldsþjálfun. Skjólstaðingurinn er aðstoðaður við að setja sér raunhæf markmið miðað við færni og getu. Stefnt er að vinnu við hæfi á hinum almenna vinnumarkaði. Gott samstarf við atvinnulífið og mennta- og fræðslustofnanir er mikilvæg undirstaða starfseminnar. Starfsemin er rekin á dagdeildarformi. Möguleiki er á dvöl á sjúkrahótelum fyrir þá sem eiga langt til síns heima. Megináhersla í endurhæfingunni er á vinnuefingu með því að auka vinnuþol með fræðslu, æfingum og vinnuprófun við ýmis verk, bæði innan staðar og utan. Einnig er lögð áhersla á vinnuaðlögun, þar sem athugað er hvort hægt sé að breyta vinnuumhverfi,

vinnutíma og vinnuferli. Veittur er stuðningur við atvinnuumsóknir og athugun á vinnumarkaði. Meðaldvalartími á Reykjalundi er um það bil tveir mánuðir.

Janus endurhæfing

er til húsa í Vörðuskóla, sem er hluti af Iðnskólanum í Reykjavík. Þar fer fram starfsendurhæfing með samvinnu mennta- og heilbrigðiskerfis. Í endurhæfingunni er litið heildrænt á manneskjuna og samspil hennar við umhverfi sitt. Boðið er upp á starfsendurhæfingu í tengslum við nám við Iðnskólann, en einnig einstaklingsbundna endurhæfingu. Á stundaskrá eru, auk almennra faga, kennsla í heilsu- og sjálfseflingu og líkamspjálfun til að auka líkamlegt þol og styrk, bæta líkamsvitund og ýta undir slökun. Starfsemin byggist á þjónustusamningum við TR og ýmsa lífeyrissjóði.

Atvinna með stuðningi

er starfrækt af Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík samkvæmt þjónustusamningi við félagsmálaráðuneytið og TR.

Helstu einkenni atvinnu með stuðningi (AMS) eru:

- Þátttaka og þjálfun á almennum vinnumarkaði.
- Launuð vinna. Sömu laun og aðrir starfsmenn.
- Einstaklingsbundin úrræði.
- Engin fyrirfram krafa um að fólk sé hæft til að ráða við starfið.
- Langtímastuðningur.

Þetta er leið fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu sem þurfa aðstoð við að komast út á almennan vinnumarkað með stuðningi og eftirfylgd. Þetta úrræði er talið nýtast best ungu fólki sem hefur hætt í skóla, oft vegna erfiðleika við nám eða félagslegrar einangrunar og þeim sem hafa litla eða enga vinnureynslu. Áhersla er lögð á hæfileika og starfsgetu einstaklingsins. Úrræðið felur í sér starfsmat, atvinnuleit og starfspjálfun á vinnustað. Þessi leið í starfsendurhæfingu er tiltölulega ný hér á landi en hefur reynst vel víða erlendis. Megin munurinn á vinnubrögðum AMS og "hefðbundnum" vinnuaðferðum við að aðstoða einstaklinga með fötlun til vinnu felst í víðtækum stuðningi og eftirfylgd eftir þörfum viðkomandi, eftir að tekist hefur að finna heppilega vinnu. Hversu fljótt tekst síðan að afla vinnunnar og hversu löng og öflug eftirfyldin er fer eftir eðli starfsins og þörfum einstaklingsins og vinnustaðarins.

Í maí 1999 fékk fyrsti einstaklingurinn á vegum AMS í Reykjavík vinnu og í mars 2002 voru þrjátíu og fimm einstaklingar í starfi á almennum vinnumarkaði sem nutu eftirfyldgar og aðstoðar AMS. Um var að ræða mjög mismunandi störf, sum fjölbreytt og krefjandi, en önnur einföld og henta vel þeim sem hafa minni starfsgetu og reynslu á almennum vinnumarkaði. Sem dæmi um störf má nefna störf í leikskólum, verslun/lager, eldhúsi, á sjúkrahúsi og ýmis iðnaðarstörf.

Fimm einstaklingar fóru í starfsprófun. AMS hefur haft aðgang að fyrirtækjum þar sem gefist hafa tækifæri á því að prófa einstaklinga sem litlar eða engar upplýsingar hafa verið um starfshæfni og reynslu. Um er að ræða störf við ræstingar, í þvottahúsi, á sjúkrastofnun og einfalt iðnaðarstarf. Þarna gefst meðal annars tækifæri til að skoða færni

við athafnir daglegs lífs, samskipti á vinnustað og ekki síst verklega færni. Aðgangur að starfsþjálfunarstöðvum (Múlalundur, Örvi) er einnig mikilvægur.

Samvinnuverkefni TR og Félagsþjónustu

Kvennasmiðja

Kvennasmiðjan er samstarfsverkefni/þróunarverkefni milli Tryggingastofnunar ríkisins annars vegar og Félagsþjónustu Reykjavíkur (FR) hins vegar. Markmið Kvennasmiðjunnar er að auka lífsgæði einstæðra mæðra sem ekki hafa verið á vinnumarkaði lengi og styðja þær til sjálfshjálpar. Um er að ræða 18 mánaða endurhæfingu með 12-16 konum saman í hópi. Endurhæfingaráætlunin felst m.a. í námi, sjálfsstyrkingu, sumarskóla, sumarferð og starfsleit í lokin. Samstarfið milli TR og FR felst í því að FR greiðir allan kostnað sem endurhæfingin felur í sér og sér um eftirfylgd en TR greiðir endurhæfingarlífeyri á meðan á endurhæfingunni stendur. Undirbúningur samstarfsins hófst í byrjun árs 2001 og fyrsti hópurinn byrjaði vorið 2001. Nú hafa tveir hópar útskrifast úr Kvennasmiðju og tveir hópar eru í gangi. Ekki hefur verið gerð úttekt á árangri verkefnisins en það er fyrirhugað. Ákveðnar vísbendingar gefa þó til kynna aukin lífsgæði og aukna trú kvennanna á eigin getu. Nokkrar konur hafa haldið áfram námi eða farið út á vinnumarkaðinn.

Grettistak

Grettistak er samstarfsverkefni milli TR annars vegar og Félagsþjónusta sveitarfélaga hins vegar. Markmiðið er að gefa þeim sem átt hafa við langvarandi vímuefnavanda tækifæri til endurhæfingar eftir meðferð. Um er að ræða 18 mánaða endurhæfingu sem er sérsniðin að hverjum þátttakanda. Samstarfið milli TR og Félagsþjónusta sveitarfélaganna felst í því að ráðgjafar Félagsþjónustanna setja upp einstaklingsbundna endurhæfingaráætlun í samráði við viðkomandi þátttakanda og sinna allri eftirfylgd en TR greiðir endurhæfingarlífeyri á meðan á endurhæfingu stendur. Endurhæfingaráætlun einstaklingsins er endurskoðuð reglulega með tilliti til árangurs og standi þátttakandi ekki við endurhæfingar-áætlun sína fellur hann út úr Grettistaki.

Aðgerðir í vinnumarkaðsmálum

Vinumálastofnun hefur með höndum ýmsar aðgerðir sem eiga að stuðla að því að auðvelda fólki að komast út á vinnumarkaðinn. Auk starfsleitaráætlana, sem gerðar eru innan ákveðins tíma frá skráningu atvinnuleitanda, standa atvinnuleitendum til boða náms- og starfsúrræði af ýmsum toga.

Starfsleitaráætlun

Samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 13/1997 skal svæðisvinnumiðlun með samkomulagi við hvern einstakan atvinnuleitanda gera starfsleitaráætlun innan 10 vikna frá skráningu. Áætlunin er fyrst og fremst aðferð til að aðstoða hinn atvinnulausa við að leita kerfisbundið að vinnu og miðast við persónulegar forsendur hans. Starfsleitaráætlun er jafnframt tengd sérstökum aðgerðum til að bæta stöðu einstaklingsins á vinnumarkaði.

Um er að ræða þrjár megingerðir starfsleitaráætlana. *Starfsleit 1* er samningur á milli svæðisvinnumiðlunar og atvinnuleitanda til 2-4 mánaða um hvernig atvinnuleit hans skuli háttáð næstu mánuði og hvort og þá hvaða úrræðum hann ætlar að taka þátt í. *Starfsleit 2*, sem venjulega er gerð að loknum gildistíma starfsleitar 1 eða eftir 4-6 mánaða atvinnuleysi, er áætlun um hvað atvinnuleitandinn ætlar að gera í atvinnuleit sinni og þátttöku hans í úrræðum á gildistíma áætlunarinnar. Fleiri möguleg úrræði eru í boði heldur en í tengslum við starfsleit 1. *Starfsleit 3*, sem að jafnaði er gerð eftir 10-12 mánaða atvinnuleysi, snýst um sérstaka greiningu og sérstök úrræði til að leysa vanda atvinnuleitandans. Atvinnuleitendur skila reglulega yfirliti yfir framgang starfsleitaráætlunar.

Eðlilega er mest um áætlanir sem falla undir starfsleit 1, en þær voru nálægt 6950 á landinu öllu á árinu 2002. Áætlanir sem falla undir starfsleit 2 voru um 1300 og 440 sem falla undir starfsleit 3. Hafa ber í huga þegar litið er á fjölda starfsleitaráætlana að sumir atvinnuleitendur hafa gert fleiri en eina starfsleitaráætlun. Þá ber að hafa í huga að nokkur munur er á útfærslu og framkvæmd starfsleitaráætlana milli svæðisvinnumiðlana. Á höfuðborgarsvæðinu og á Norðurlandi eystra er í meira mæli notuð hópráðgjöf við gerð starfsleitaráætlana en annars staðar þar sem nær eingöngu eru gerðar áætlanir með einstaklingsráðgjöf.

Úrræði

Eitt verkefna svæðisvinnumiðlunar er að sjá til þess að hver og einn atvinnuleitandi eigi kost á úrræðum sem hafa það að markmiði að auka starfsgetu hans og starfsmöguleika. Úrræðin miðast við þarfir og aðstæður hvers og eins atvinnuleitanda og bjóðast eingöngu í tengslum við starfsleitaráætlanir. Framboð og fjölbreytni þeirra úrræða sem atvinnuleitanda gefst kostur á að taka þátt í eykst í samræmi við það hve lengi hann hefur verið skráður atvinnulaus hjá svæðisvinnumiðlun. Þannig er gert ráð fyrir að í tengslum við starfsleit 1 séu færri úrræði en í tengslum við starfsleit 2 og 3. Fyrstu 11 mánuði ársins 2003 tóku 4936 atvinnuleitendur þátt í hinum ýmsu úrræðum að tilstuðlan svæðisvinnumiðlana.

Námsúrræði

Í tengslum við starfsleitaráætlun og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum getur atvinnuleitandi stundað nám á dagvinnutíma og fengið óskertar eða skertar atvinnuleysisbætur á sama tíma í samræmi við reglur þar um. Almennt séð er um að ræða styttra nám og námskeið og starfsnám sem ekki er lánshæft nám af hálfu Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Í tengslum við námsúrræði gera svæðisvinnumiðlun og atvinnuleitandi með sér námssamning þar sem fram kemur m.a. hvaða nám atvinnuleitandinn mun stunda, skuldbinding um ástundun og upplýsingaskyldu atvinnuleitanda til svæðisvinnumiðlunar um framvindu námsins. Um er að ræða þrjár mismunandi gerðir námsúrræða; nám í eina önn með starfi, nám í allt að þrjá mánuði og starfsnám í 1-2 annir.

Starfsúrræði

Svæðisvinnumiðlanir hafa heimild til að bjóða atvinnuleitanda sem uppfyllir ákveðin skilyrði upp á starfsúrræði sem hefur það að markmiði að auka starfsgetu

og starfsmöguleika hans. Svæðisvinnumiðlun og atvinnuleitandi gera með sér samning þar sem fram kemur m.a. um hvaða starf er að ræða, skyldur og réttindi atvinnuleitanda og ákvæði um mat og eftirlit svæðisvinnumiðlunar á starfsúrræðinu. Um þrenns konar form starfsúrræða er að ræða; starfskynningu, starfsþjálfun og reynsluráðningu. Í starfskynningu heldur atvinnuleitandinn atvinnuleysisbótum sínum en í starfsþjálfun og reynsluráðningu fer hann af atvinnuleysissskrá og vinnuveitandinn fær greitt sem nemur bótagreiðslu atvinnuleitandans. Starfsþjálfun er langmest nýttá úrræðið af þessum þremur, en gerðir voru 180 starfsþjálfunarsamningar árið 2003.

Ýmis úrræði

Mest nýttu úrræðin eru ýmiss konar tölvunámskeið og sjálfstyrkingar- og starfsleitarnámskeið. Fjölmörg önnur úrræði má nefna s.s. vinnuklúbba, skrifstofu- og bókhaldsnámskeið, menntasmiðjur, MFA-skólann/Mími, meirapróf eða vinnuvélanámskeið og tungumálanámskeið, þ.m.t. námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Á árinu 2001 var stofnað verkþjálfunar- og framleiðslusetur sem fékk heitið Fjölsmiðjan. Um er að ræða félagslegt menntunar- og vinnumarkaðsúrræði fyrir ungt fólk á aldrinum 16-24 ára. Sjá nánar umfjöllun um Fjölsmiðjuna í sérstökum ramma hér á opnunni.

Sérstök verkefni á vegum svæðisvinnumiðlana

Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs er heimilt að styrkja sérstök verkefni undir eftirliti svæðisvinnumiðlana. Verkefni þurfa að vera skýrt afmörkuð og tímabundin og mega ekki vera í samkeppni við aðila í hliðstæðum atvinnurekstri á landsvísu. Þá skulu þau unnin innan umdæmis viðkomandi svæðisvinnumiðlunar og nota skal vinnuafll af atvinnuleysisskrá þess umdæmis. Styrkhæf verkefni geta verið af ýmsum toga, t.d. tímabundin verkefni fyrir atvinnulausa á vegum opinberra aðila, stuðningur við atvinnulausa einstaklinga sem hyggjast stofna fyrirtæki og stuðningur við fyrirtæki við að skapa ný störf vegna nýrrar framleiðslu. Á árinu 2003 tóku rúmlega 400 atvinnulausir einstaklingar þátt í sérstökum verkefnum.

Atvinnumál kvenna

Sérstök áhersla er lögð á atvinnumál kvenna hjá Vinnumálastofnun. Ástæðan er sú að konur hafa víða haft færri tækifæri til atvinnu, einkum á landsbyggðinni og einnig er aðgangur kvenna að fjármagni til uppbyggingar atvinnustarfsemi oft lítill. Því hefur verið starfræktur sérstakur sjóður frá árinu 1991 sem annast styrkveitingar til kvenna. Markmiðið með styrkveitingum hefur einkum verið að auka fjölbreytni í atvinnulífi, að viðhalda byggð um landið og efla atvinnutækifæri á landsbyggðinni og að auka aðgang kvenna að fjármagni, ekki síst fyrir konur sem stunda starfsemi sem nýtur síður fyrirgreiðslu í hefðbundnum lánastofnunum. Markmiðið er einnig að draga úr atvinnuleysi meðal kvenna.

Lánatryggingasjóður kvenna

Lánatryggingasjóður kvenna hóf starfsemi 1998 sem þriggja ára tilraunaverkefni. Stofnendur sjóðsins eru félagsmálaráðuneyti, Reykjavíkurborg og iðnaðarráðuneyti. Vinnumálastofnun annast umsýslu sjóðsins. Markmiðið með stofnun sjóðsins var að

styðja konur til nýsköpunar og þátttöku í atvinnulífi með því að veita ábyrgðir á lánum, en sýnt þótti að konur ættu af ýmsum ástæðum erfiðara en karlar með að fá lán hygðust þær koma á fót atvinnurekstri.

Fjölsmiðjan

Fjölsmiðjan var formlega stofnuð 15. mars árið 2001. Stofnendur eru félagsmálaráðuneytið/Vinnumálastofnun, Rauði kross Íslands, Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Mosfellsbær, Garðabær og Bessastaðahreppur. Menntamálaráðuneytið hefur einnig stuðlað að stofnun Fjölsmiðjunnar og á fulltrúa í stjórn hennar.

Fjölsmiðjan er sjálfseignarstofnun og starfrækir verkþjálfunar- og framleiðslusetur. Hún er félagslegt, menntunar- og vinnumarkaðsúrræði fyrir ungt fólk á aldrinum 16-24 ára sem hætt hefur námi og ekki fótað sig á vinnumarkaði. Markmið starfseminnar að þroska persónuleika einstaklinganna og búa í hagin fyrir þá til aukins skólanáms eða þátttöku á hinum almenna vinnumarkaði.

Starfsemin skiptist upp í nokkrar deildir s.s. trésmíðadeild, hússtjórnar- og matreiðsludeild, garðyrkjudeild, bílapvottadeild og tölvu- og prentdeild. Framleiðsla og þjónusta Fjölsmiðjunnar er seld á markaði og eiga tekjurnar að standa undir hluta af þeim kostnaði sem hlýst af rekstri hennar.

Þátttakendur fá greidd laun á meðan þeir vinna í Fjölsmiðjunni eða halda þeim bótum sem þau eru á þ.e. félagslegri aðstoð eða atvinnuleysisbótum. Þeim ungmönnum á aldrinum 16-18 ára og ekki njóta ofangreindra bóta, tryggir Rauði kross Íslands sömu laun þannig að allir þátttakendur verði á sömu launum sem miðast við atvinnuleysisbætur á hverjum tíma.

Mikil eftirspurn er eftir vinnu í Fjölsmiðjunni og biðlistinn langur, en hámarksfjöldi nema sem getur verið við störf hverju sinni er um 40. Á tímabilinu júlí 2002 til júlí 2003 voru 74 nemar við störf.

Staða nú og hugsanlegar breytingar

Langstærsti hluti þeirra sem skrá sig hjá vinnumiðlun sem atvinnuleitendur eru í virkri atvinnuleit, þó alltaf sé eitthvað um að fólk líti á skráningu hjá vinnumiðlun sem aðgang að atvinnuleysisbótum. Flestir staldra stutt við á skránni og eru komnir í vinnu áður en til kemur að þeir fari í sérstök úrræði. Þetta er þó háð ástandi atvinnulífsins hverju sinni. Í kjölfar mikillar aukningar atvinnuleysis frá miðju ári 2002 hefur þátttaka í hinum ýmsu úrræðum aukist mjög. Segja má að þau úrræði sem Vinnumálastofnun getur boðið upp á gagnast best þeim sem eru fullfrískir. Stofnunin hefur ekki haft tækni á að bjóða upp á mörg sértæk úrræði fyrir það fólk sem á undir högg að sækja á vinnumarkaði, er fatlað eða hefur verið án vinnu í langan tíma. Slík úrræði eru yfirleitt kostnaðarsöm og þarfnast vandlegs undirbúnings og eftirfylgni. Þörfin á slíkum úrræðum er hins vegar til staðar, bæði hvað varðar fatlaða og hinn stækkandi hóp langtímaatvinnulausra. Til að stofnunin geti sem best þjónað þessum hópi er raunhæfast að leita samstarfs við aðrar stofnanir sem

hafa yfir þeirri sérþekkingu að ráða sem upp á vantar hjá Vinnumálastofnun, en eru jafnframt að þjóna sama eða svipuðum hópi skjólstaðinga.

Félagsþjónusta sveitarfélaga

Félagsþjónusta sveitarfélaga er veitt samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með síðari breytingum. Sveitarfélag ber ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka, sbr. 4. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og skal það með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiðanna sem sett eru fram í 1. gr laganna. Félagsmálaráðuneytið hefur á hinn bóginn eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.

Markmið

Markmið félagsþjónustu sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Skal það gert með því að:

- bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti
- tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna
- grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.

Við framkvæmd þjónustunnar skal þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpar.

Helstu verkefni

Verkefni sveitarfélaganna hafa breyst í tímans rás frá framfærslu til fjölbættrar aðstoðar. Með nútímalegri félagsþjónustu er átt við þjónustu, aðstoð og ráðgjöf; einkum í tengslum við eftirtalda málaflokka:

- félagsleg ráðgjöf
- fjárhagsaðstoð
- félagsleg heimaþjónusta
- húsnæðismál.

Félagsleg ráðgjöf

Í V. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um félagslega ráðgjöf og er félagsmálanefndum skylt að bjóða upp á hana. Markmið ráðgjafarinnar er að veita upplýsingar og leiðbeiningar um félagsleg réttindi annars vegar og stuðning vegna persónulegs vanda hins vegar. Félagsleg ráðgjöf tekur m.a. til ráðgjafar á sviði fjármála, húsnæðismála, uppeldismála, skilnaðarmála, þar með talinna forsjár- og umgengnismála, ættleiðingamála o.fl. Ráðgjöfinni skal ætíð beitt í eðlilegu samhengi við aðra aðstoð samkvæmt lögnum og í samvinnu við aðra svo sem heilsugæslu og skóla eftir því sem við á. Forsenda þess að sveitarfélög geti veitt þessa aðstoð er að starfsfólk hafi staðgóða þekkingu og viðeigandi menntun.

Fjárhagsaðstoð

Rauður þráður fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga er að koma til móts við brýnar þarfir fjölskyldna og einstaklinga þegar laun og/eða aðrar greiðslur duga ekki til mannsæmandi lífs. Það er grundvallaratriði að gengið hafi verið úr skugga um rétt fólks og möguleika til aðstoðar samkvæmt öðrum lögum og að tryggt hafi verið að viðkomandi njóti til fulls

þeirra réttinda sem honum ber lögum samkvæmt. Réttur til aðstoðar frá öðrum svo sem stéttarfélögum skal einnig hafa verið kannaður Sveitarfélögum ber að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð og hafa nánast öll sveitarfélög gert það. Fimm fámenn sveitarfélög hafa ekki sett sér reglur.

Lágmark fjárhagsaðstoðar samkvæmt leiðbeiningum félagsmálaráðuneytis er 77.083 fyrir einstakling, 123.333 fyrir tveggja manna fjölskyldu og 138.750 fyrir þriggja manna fjölskyldu. Mið er tekið af fjárhæðum eftirtalinnna bótaflokka almannatrygginga, janúar 2003: Örorkulífeyrir (20.630 kr.), tekjutrygging örorkulífeyrisþega (39.493 kr.) og óskert heimilisuppbót (16.960 kr.), samtals 77.083 kr. Viðmiðunarfjárhæðin einnig miðuð við fullar atvinnuleysisbætur sem nema 77.198 kr miðað við 21,6 vinnudag í mánuði. Fjárhagsaðstoð er tekjutengd og allar tekjur og aðrar greiðslur, nema umönnunarbætur vegna fatlaðra barna, koma til frádráttar við mat á fjárförf. Í leiðbeiningunum er lagt til að húsaleigubætur komi ekki til frádráttar enda sé húsaleiga ekki talin til gjalda við mat á fjárförf.

Félagsmálaráðuneyti hefur ekki lögbundnar skyldur til að útbúa leiðbeiningar um fjárhagsaðstoð. Gerð reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er alfarið í höndum hvers og eins sveitarfélags en reglurnar skulu að sjálfstöðu vera í samræmi við skyldur þeirra samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í þessu felst m.a. að í reglunum skal lágmarksfjárhæðin tilgreind sem félagsmálanefnd notar við mat á fjárförf.

Félagsleg heimaþjónusta

Með félagslegri heimaþjónustu er átt við aðstoð til þeirra sem búa í heimahúsum og geta ekki séð hjálparlaust um heimilishald og persónulega umhirðu vegna skertrar getu, fjölskylduaðstæðna, álags, veikinda, barnsburðar eða fötlunar. Með heimaþjónustunni skal stefnt að því að efla viðkomandi til sjálfsbjargar og gera honum kleift að búa sem lengst í heimahúsum við sem eðlilegastar aðstæður. Það er mikilvægt að geta þess að með þessari þjónustu er átt við fjölpætta aðstoð við heimilishald, persónulega umhirðu, félagslegan stuðning og gæslu og umönnun barna. Sveitastjórn skal setja sér reglur um framkvæmd félagsþjónustunnar og hafa langflestar sveitarfélögin gert það. Víðast meta þjónustuhópar þjónustuförfina. Í mörgum tilvikum er gott samstarf við heilsugæsluna, einkum heimahjúkrun, forsenda árangursríkrar félagslegrar heimaþjónustu.

Húsnæðismál

Fólk sem á í alvarlegum húsnæðiserfiðleikum getur leitað til félagsmálanefndar. Félagsmálanefnd skal sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn. Með þessu er m.a. átt við neyðaraðstoð vegna húsnæðisleysis, aðstoð við að finna viðunandi húsnæði á almennum markaði og leiguhúsnæði í eigu sveitarfélagsins.

Úrskurðarnefnd sveitarfélaga

Rétt er að geta hér mikilvægs hlutverks úrskurðarnefndar félagsþjónustu, en til nefndarinnar geta einstaklingar skotið einstökum ákvörðunum félagsmálanefnda og felst í því ákveðið eftirlit með framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Úrskurðarnefnd fjallar um eftirtalin atriði: a) Málsmeðferð sbr. XVI. kafla laganna. b) Rétt til aðstoðar sbr. IV. kafla laganna. c) Hvort samþykkt þjónusta, t.d. félagsleg heimaþjónusta, og /eða fjárhæð aðstoðar er í samræmi við reglur viðkomandi sveitarstjórnar. Úrskurðarnefndin er til húsa í félagsmálaráðuneytinu.

Endur- og símenntun fyrir fólk á vinnumarkaði

Ákveðin vakning hefur orðið á undanförunum árum um mikilvægi endur- og símenntunar fyrir fólk á vinnumarkaði. Aðilar vinnumarkaðarins hafa sýnt sinn vilja til að efla endur- og símenntum með því að semja um framlag til uppbyggingar og reksturs á ýmsum námskeiðum fyrir fólk á vinnumarkaðnum. Nú er svo komið að öll landssambönd innan ASÍ hafa samið um framlög til endur- og símenntunar fyrir sína félagsmenn. Framlöggin koma annars vegar með beinum greiðslum frá atvinnurekendum og hins vegar frá Atvinnuleysistryggingarsjóði og af félagsgjaldi félagsmanna viðkomandi landssambands.

Fyrri hluta þessa árs (2003) var svo stofnað fyrirtæki á vegum ASÍ og SA sem hlaut nafnið Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. Hlutverk þess er að meta þörf fyrir menntun í atvinnulífinu og móta tillögur til úrbóta. Þannig mun fyrirtækið leggja höfuð áherslu á:

- þarfagreiningu á menntaþörf fyrirtækja og einstaklinga
- náms- og starfsráðgjöf sem nýtist einstaklingum og fyrirtækjum
- námsefnisgerð, einkum kennslufræðilega aðstoð við uppbyggingu námsefnis
- þróun kennslufræðilegrar þekkingar um fullorðinsfræðslu og samstarf við aðrar fræðslustofnanir á því sviði
- þróun aðferða við mat á námsárangri, þ.m.t. mat á óformlegu námi.

Framboð menntunar fyrir þá sem vilja bæta við sig formlegri menntun án þess að setjast í dagsskóla hefur aukist á síðustu árum. Nú býðst:

- nám hjá námsflokkum sveitarfélaga hér á höfuðborgarsvæðinu
- öldungadeildarnám hjá framhaldsskólum bæði á höfuðborgarsvæðinu og utan þess
- fjarnám við nokkra framhaldsskóla utan höfuðborgarsvæðisins
- nám í gegnum símenntunarmiðstöðvar sem eru reknar í samvinnu við framhaldsskóla. Símenntunarmiðstöðvarnar eiga einnig að sinna endur- og símenntun fyrir þá sem eru úti í atvinnulífinu á þeim landsvæðum sem framhaldsskólanum er ætlað að sinna.

Til viðbótar við þetta menntaframboð er svo boðið upp á óformlega menntun sem tekur meira mið af því að sinna áhugamálum einstaklinga eða einstök námskeið sem ekki fást viðurkennd sem hluti af lengra námi. Markmiðið með óformlegri menntun er bæði að veita afmarkaða þekkingu sem er ekki tengd störfum eða frekari menntun, t.d. með tómsundanámi og að veita þekkingarauka fyrir skilgreind störf án þess að menntunin sem slík veiti formleg starfsréttindi. Óformleg menntun hefur einnig verið mikilvæg aðferð til að auka sjálfstraust til frekari menntunar.

Lögð hefur verið áhersla á að framsetning menntunar fyrir þá sem eru í atvinnulífinu taki mið af því að um er að ræða fullorðna einstaklinga sem búa yfir reynslu og þekkingu sem þeir hafa aflað sér með formlegri eða óformlegri menntun í sínum störfum og á lífsleiðinni. Sú formlega menntun sem sótt er til hins hefðbundna skólakerfis þarf að miðast við þessar þarfir, sem eru ekki þær sömu og unglingar á skólaaldri hafa.

Mikilvægt er að menntunin sem boðin er sem hluti af starfsendurhæfingu sé bæði formleg og óformleg, taki mið af framangreindum þörfum og hafi það að markmiði að þroska og hvetja einstaklinga. Með þessi markmið að leiðarljósi er mikilvægt að tengja það menntaframboð sem boðið er fram fyrir þá einstaklinga sem stunda starfsendurhæfingu þeirri menntun sem boðin er öðrum, hvort heldur um er að ræða formlega eða óformlega menntun. Með því móti er gerð tilraun til þess að rjúfa þá einangrun sem þessi hópur býr oft við auk þess sem menntunin hefur skírskotun til þeirra menntunar sem öðrum er boðin.

Talsverður hluti af þeim einstaklingum sem fyrst um sinn mun bjóðast starfsendurhæfing er þegar á örorkubótum eða hefur verið lengi á atvinnuleysisbótum. Samkvæmt könnunum sem framkvæmdar hafa verið af TR og Vinnuálastofnun er ríflegur meirihluti þeirra einstaklinga sem metinn hefur verið til 75% örorku eða búið lengi við atvinnuleysi einungis með grunnskólamenntun. Þær áherslur sem þarf að leggja í menntun fyrir þennan hóp falla því vel að þeim megin áherslum sem eru í atvinnulífínu í dag hvað menntun varðar, þar sem fjöldi þeirra sem hafa aðeins lokið grunnskólamenntun eða minni menntun er yfir 40% þeirra sem eru á vinnumarkaði í dag. Framboð menntunar miðast því við sérhæfða menntun fyrir fullorðna með áherslu á styrkingu á almennri menntun og tengingu við starfstengda menntun sem tekur mið af þróun starfa á vinnumarkaðnum.

Framboð menntunar

Sú niðurstaða að yfir 40% vinnuafis á Íslandi hefur ekki lokið menntun umfram grunnskólamenntun kallar á sérstaka áherslu á almennt nám sem er sérsniðið fyrir þennan hóp. Rannsóknir (1) benda til þess að framboð fyrir og þátttaka starfsmanna í atvinnulífínu í námi sé minnst í þessum hópi. Hvort vegur þyngra skortur á framboði eða áhugaleysi á því að sækja sér menntun liggur ekki fyrir. Hins vegar er það staðfest að hvatningin frá nærumhverfi starfsmanna skiptir mjög miklu um þátttöku. Það kemur einnig skýrt fram í rannsóknum að þeir einstaklingar sem hafa minnstu grunnmenntun þurfa annars konar framboð menntunar en þeir sem hafa frekari menntun (1). Meðal annars vegna afstöðu margra þeirra til skólans og árangurs á prófum áður.

Framboð almenns náms fyrir þennan hóp í atvinnulífínu hefur fram að þessu byggt fyrst og fremst á námi sem framhaldsskólar bjóða á sínum forsendum, svo sem fornámi fyrir þá sem ekki hafa náð tilskildum árangri á grunnskólaprófi eða öldungadeildarnámi til skilgreinds lokaprófs.

Sérhæft nám við námsflokka á vegum sveitarfélaga og það nám sem MFA hefur sérsniðið fyrir þennan hóp er eina námsframboðið sem segja má að sé í boði fyrir þennan hóp sem tekur tillit til sérþarfa hans. Viðurkenningu menntamálayfirvalda á þessu námi til eininga á framhaldsskólastigi hefur skort.

Nokkur fyrirtæki hafa skipulagt nám sem ætlað er þessum hópi. Slíkt nám einkennist meira af þörfum fyrirtækisins fyrir þekkingu hjá sínu starfsfólki, en þeirri þekkingu sem viðkomandi starfsmaður þarf á að halda til þess að eiga meiri möguleika á áframhaldandi námi. Undantekning frá þessu er Stóriðjuskólinn (hjá ÍSAL) og það nám sem MFA hefur

skipulagt fyrir einstaka fyrirtæki þar sem byggt er á forsendum fyrirtækisins og þeirri almennu þekkingu sem einstaklingarnir þurfa á að halda. Stóriðjuskólinn hefur hlotið viðurkenningu menntamálayfirvalda sem viðurkennt nám til eininga á framhaldsskólastigi.

Nám á almennum markaði sem byggt er á framboði og eftirspurn er vart hægt að tala um nema til komi stuðningur frá sjóðum til að útbúa námsefni eða niðurgreiðsla á þáttökugjöldum frá menntasjóðum eða fyrirtækjum. Eina námsframboðið sem þannig hefur fest sig í sessi eru tölvunámskeið, mismunandi löng og mismunandi að gæðum. Flest fyrirtæki sem bjóða þannig nám hafa ekki haft rekstrargrundvöll til að þróa námið áfram eða byggja í kringum það aðra námsmöguleika sem hlotið hafa viðurkenningu á vinnumarkaðnum eða hjá menntamálaráðuneytinu.

Tölvunám

Flestir þeir skólar sem bjóða tölvunám eru einkaskólar. Allir leggja höfuðáherslu á að kenna undirstöðuatriði, svo sem notkun Windows, Word, Excel og internets. Nokkrir bjóða einnig sérhæft tölvunám, svo sem bókhald og skrifstofunám auk reksturs tölvukerfa eða umsjón með og forritun tölva. Heildarfjöldi tölvuskóla er nokkuð óljós þar sem mikið er um að þeir starfi í stuttan tíma undir sama nafni. Flestir skólanna starfa á höfuðborgarsvæðinu, aðeins einn þeirra starfar einnig utan þess. Eitthvað er um staðbundna einkaskóla sem starfa utan höfuðborgarsvæðisins. Algengt er að símenntunarmiðstöðvar sem starfa utan höfuðborgarsvæðisins bjóði tölvunám í samvinnu við framhaldsskóla. Engin samræmd námsskrá er til fyrir þetta nám. Hver og einn skóli skilgreinir sitt nám miðað við þá þekkingu sem fyrir er í viðkomandi fyrirtæki. Einu aðilarnir sem leggja upp úr skilgreiningu á sínu námi eru þeir skólar sem veita alþjóðlega viðurkenningu og framhaldsskólar.

Tungumálanám

Tungumálanám hefur á undanförunum árum þróast þannig að aðal áherslan hefur verið á ensku. Flestir þeir sem sækja sér tungumálanám leita til framhaldsskóla eða námsflokka í sínu sveitarfélagi. Námsflokkar á vegum sveitarfélaga hafa eingöngu þróast á höfuðborgarsvæðinu. Símenntunarmiðstöðvarnar og framhaldsskólarnir sem hér um ræðir eru þeir skólar sem bjóða nám í öldungadeildum. Nám við öldungadeildir í tungumálum hefur verið nokkuð fjölbreytt, en á seinni árum hefur það miðast við eitt norðurlandamál, ensku, þýsku og í nokkrum tilfellum frönsku og spænsku. Flestir nemendur hafa verið í ensku og þýsku. Símenntunarmiðstöðvar sem starfa í tengslum við fjölbrautaskóla hafa einnig boðið nám í tungumálum, en þá í flestum tilfellum í samvinnu við fjölbrautaskólanna.

Einungis þrjú einkaskólar á markaðnum bjóða upp á kennslu í tungumálum. Það eru Enskuskólinn, Málaskóli Halldórs Þorsteinssonar og Mímir/Tómstundaskólinn. Þeir starfa allir á höfuðborgarsvæðinu. Málaskóli Halldórs og Mímir/Tómstundaskólinn bjóða fjölbreyttasta námið.

Endurmenntunarstofnun Háskólans hefur einnig boðið tungumálanám, en það hefur tekið mið af því að nemandinn hafi nokkuð góða kunnáttu fyrir, nema þegar kennd hafa verið „framandi“ tungumál, svo sem kínverska, japanska og tungumál frá Afríku.

Tómstundanám

Tómstundanám hefur um nokkurra ára bil notið mikilla vinsælda, þar sem það hefur verið boðið. Áður fyrr var það helsta uppistaðan í því framboði sem námsflokkar sveitarfélaganna buðu. Á seinni árum hafa sveitarfélög dregið úr stuðningi sínum við námsflokka og þar með hefur framboð þeirra á námi, þar með töldu tómstundanámi, minnkað. Helstu aðilar á þessum markaði á höfuðborgarsvæðinu eru Námsflokkar Reykjavíkur, Kópavogs og Hafnarfjarðar, Endurmenntunarstofnun Háskólans og MFA. Fyrir utan þessa aðila eru ýmsir sem bjóða afmörkuð námskeið, svo sem danskenslu, reiðkennslu, siglingarkennslu og tónlistarkennslu.

Utan höfuðborgarsvæðisins hefur þetta nám verið boðið af símenntunarmiðstöðvum, en framboðið hefur tekið nokkuð mið af þeim markaði. Þannig hefur framboðið verið mjög takmarkað og bundið við stærri byggðakjarna.

Erfitt er að flokka námskeiðin eða lýsa þeim á stuttan máta því fjölbreytnin er mikil. Helst er hægt að flokka þau í menningu og listir og mjög fjölbreytt nám í verklegum greinum. Í því sambandi má nefna tréskurð, saumaskap og matreiðslu, svo eitthvað sé upp talið. Menning og listir eru í mörgum tilfellum nám sem tengist sögu og menningu landa, í sumum tilfellum er tungumálanám tengt því. Á listasviðinu má nefna bókmenntir, leiklist og málalílist.

Stjórnunar- og viðskiptanám

Framboð á námi er flokkast undir stjórnunar- og viðskiptanám hefur aukist á undanförunum árum. Upphaf þess náms má rekja til verkstjórnarnámskeiða sem haldin voru af Iðntæknistofnun Íslands. Núverandi námi má skipta upp í námskeið sem standa yfir í einn dag til tveggja vikna, nám sem tekur frá tveimur vikum til tveggja anna og svo nám á háskólastig. Styttri stjórnunarnámskeið eru í boði faghópa eins og hjá fræðsluráðum iðnaðarmanna og einnig hjá Iðntæknistofnun Íslands. Námið sem tekur yfir lengri tíma er t.d. nám við Meistaraskóla sem er ætlað iðnaðarmönnum. Ýmsir aðilar bjóða rekstrar- og viðskiptanám, tölvunám og skrifstofunám, bæði í skipulögðu námi í framhaldsskólum sem og í einkaskólum. Nám á háskólastigi hefur verið í boði hjá Endurmenntunarstofnun Háskólans og í Háskóla Reykjavíkur. Markhópar fyrir þetta nám eru þeir sem hafa stúdentsprófi eða háskólanám. Aðal áherslur námsins hafa verið á fjármál og stjórnun. Námið hefur verið boðið fyrir þá sem starfa á almennum vinnumarkaði sem og sérhæft námsefni fyrir þá sem vinna í stjórnsýslunni hjá ríki og sveitarfélögum. Námskeiðið er bæði boðið í stuttu námi sem og í lengra námi. Þó svo að markhópurinn hafi verið fólki með stúdentspróf eða háskólamenntun hefur þeim aðilum fjölgað í þessu námi sem hafa aðra framhaldsskólamenntun.

Annað nám

Margvíslegt annað nám er í boði fyrir þá sem vilja auka þekkingu sína. Einkenni þess náms er að það er boðið af einstaklingum, fyrirtækjum eða félagasamtökum og byggir á

áhuga og getu viðkomandi aðila til þess að þróa námið og halda því úti. Flest af þessu námi er bundið við höfuðborgarsvæðið. Það að bjóða námið utan þess krefst lágmarks nemendafjölda og aukakostnaðar fyrir þátttakendur. Nám sem hægt er að flokka hér er t.d. förðunarnám, Hraðlestarskólinn, Heimilisiðnaðarskólinn, myndlistarskólar, tónlistarskólar sem starfa á afmörkuðu sviði og Siglingaskólinn. Í flestum tilfellum er þetta nám ekki metið til eininga í framhaldskólum.

Fagleg viðbótarmenntun

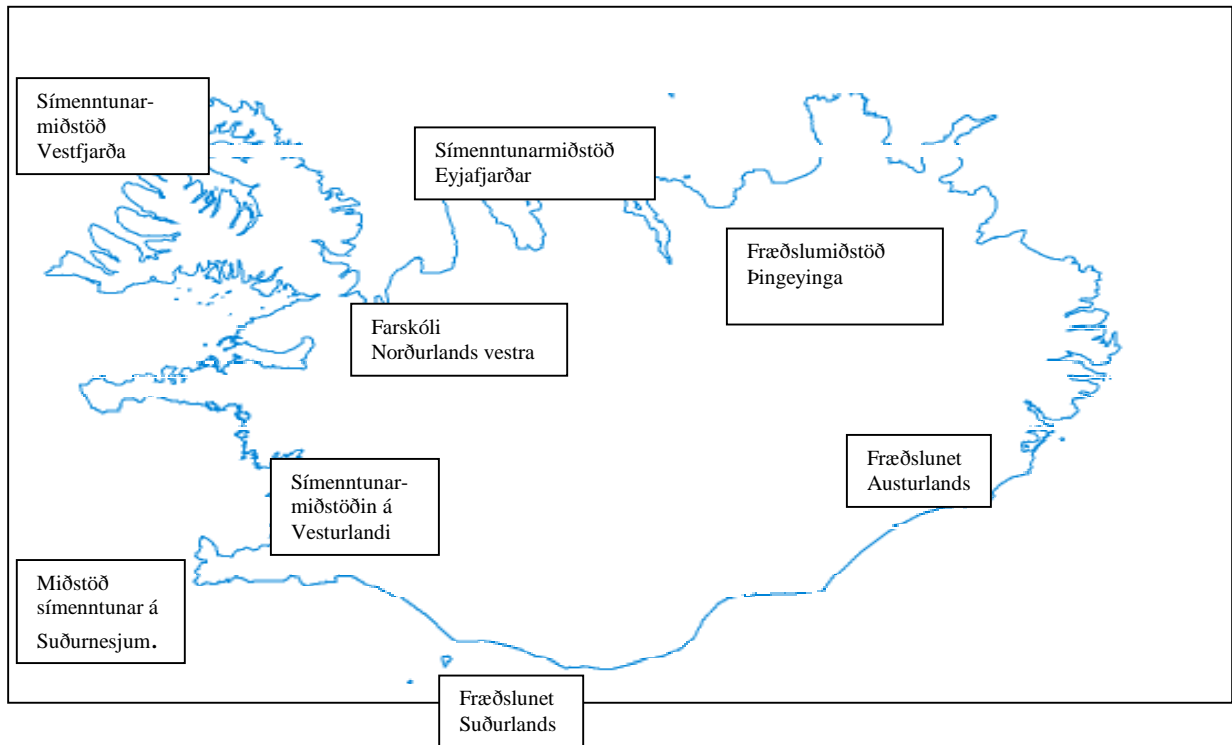
Framboð af faglegu viðbótarnámi hefur verið byggt upp í kringum afmarkaða þekkingarhópa á vinnumarkaðnum. Flestir þeir hópar sem hafa aðgang að faglegri viðbótarmenntun hafa skilgreinda menntun fyrir. Lengsta hefð fyrir faglegri viðbótarmenntun er hjá iðnaðarmönnum. Fjölmennustu hópar þeirra hafa samið um framlag í menntasjóði sem í flestum tilfellum skiptist milli atvinnurekenda og launþega. Hlutverk sjóðanna hefur verið að standa fyrir námskeiðum til að auka tækniþekkingu í viðkomandi iðngrein og kynna faglegar nýjungar. Starfssvið sjóðanna hefur verið skilgreint þröngt út frá þekkingu þess hóps sem í hlut á. Þannig er það ekki hlutverk slíks sjóðs að standa fyrir fræðslu sem nær til allra í viðkomandi iðngrein eða allra í starfsgreininni. Þröng afmörkun hefur bæði kosti og galla. Kostirnir eru fyrst og fremst að hægt er að afmarka þann hóp þekkingarlega sem á að njóta þeirrar viðbótarmenntunar sem boðin er. Gallarnir eru þeir að hópurinn er í flestum tilfellum það lítil eining að hann stendur ekki undir þeim stjórnunar- og þróunarkostnaði sem þær öru tæknibreytingar sem við lifum við í dag krefjast. Því er nauðsynlegt að geta skapað möguleika á þverfaglegu námi sem nær til allra innan viðkomandi starfsgreinar og til annarra skyldra hópa og breikka þannig starfsgrunninn og samnýta starfskrafta.

Þeim hópi sem hefur aflað sér óformlegrar þekkingar í fagstörfum á löngum tíma með vinnu stendur almennt ekki til boða fagnám sem treystir þeirra óformlegu þekkingu eða gefur þeim tækifæri til að fá hana metna sem hluta í formlegu námi. Starfsmaður sem aflað hefur sér óformlegrar þekkingar með starfi og lokið hluta af framhaldsskóla á í dag meiri möguleika á að afla sér viðbótarmenntunar á háskólastigi með vinnu en sá er unnið hefur sem byggingar-, málmiðnaðar-, rafiðnaðar- eða bíliðnaðarverkamaður svo dæmi sé tekið.

Staða mála í dag

Eins og vikið hefur verið að hér að framan þá hefur verið byggt upp fræðslunet utan höfuðborgarsvæðisins með uppbyggingu á símenntunarmiðstöðvum. Þær eru nú staðsettar í öllum kjördæmum landsins og í sumum tilfellum fleiri en ein (sjá mynd 3).

Mynd 3: Símenntunarmiðstöðvar á Íslandi



Hlutverk símenntunarmiðstöðvanna er eins og áður er tilgreint að vera þjónustuaðili við atvinnulífið og almenning í framboði á menntun. Engin þeirra hefur fjármagn til þess að þróa námsefni á eigin forsendum til að kenna á sínu svæði. Flestar byggja því á samvinnu við framhaldsskólana á viðkomandi svæði. Því til viðbótar sækja þær eftir samstarfi við einstaka fræðslusjóði, sem eru reknir af aðilum vinnumarkaðarins. Á seinni árum hefur einnig þróast samvinna milli símenntunarmiðstöðva og háskóla, einkum í kennslu námsefnis sem hægt er að kenna í gegnum fjarkennslubúnað. Á höfuðborgarsvæðinu hefur framboð menntunar þróast í gegnum Námsflokka, MFA og í öldungadeildarnámi við einstaka framhaldsskóla. Þessir aðilar ásamt þeim sjóðum eða menntafélögum sem aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér upp hafa staðið fyrir þróun námsefnis fyrir fólk á vinnumarkaði. Gallin við framboð náms á vegum framhaldsskólanna hefur verið að það tekur ekki nægjanlega tillit til þess hóp sem hefur minnstu menntunina fyrir og hefur í mögum tilfellum skilið ósátt við skólann.

Framboð menntunar fyrir þá sem fara í starfsendurhæfingu verður að taka mið af þeirri menntun sem almennt er boðin. Þannig nýtist sú menntun best þessum einstaklingum til þátttöku í atvinnulífinu á ný. Hins vegar verður að gera sömu kröfu eins og gerð er af þeim menntasjóðum eða menntafélögum sem aðilar vinnumarkaðarins standa að, um sérstaka áherslu á að framsetning náms taki mið af þörfum fullorðins fólks sem hefur fyrir reynslu og þekkingu sem ber að meta.

Með skýrri skilgreiningu stuðningsaðila á þörf fyrir menntun sem hefur inntak fullorðinsfræðslu er hægt að bjóða þeim einstaklingum sem fara í starfsendurhæfingu

menntun hvar sem er á landinu í samvinnu við símenntunarmiðstöðvar og á höfuðborgarsvæðinu í samvinnu við Námsflokka, MFA og framhaldsskóla.

Dæmi um bótatímabil og bótagreiðslur frá sjúkrasjóðum innan ASÍ

Hér fyrir neðan eru tilgreind réttindi hjá þrennum stéttarfélögum innan ASÍ sem dæmi um greiðslur frá sjúkrasjóðum í veikinda og slysatilfellum. Um er að ræða Eflingu sem er stærsta stéttarfélag verkafólks, Verslunarmannafélag Reykjavíkur sem er stærsta félag verslunar- og skrifstofufólks og Rafiðnaðarsamband Íslands sem dæmi um réttindi iðnlærða. Flestir sjúkrasjóðir greiða bætur til sinna félagsmanna í fleiri tilfellum en hér er tilgreint og styrki vegna forvarna. Frekari upplýsingar um réttindi í einstaka sjúkrasjóðum er hægt að fá beint hjá viðkomandi sjóðum eða á heimasíðum þeirra.

Efling - réttur þeirra sem vinna á almennum vinnumarkaði

Dagpeningar miðað við fullt starf skulu vera kr. 4.285.- frá 1. janúar 2003 og miðast við virka daga og taka breytingum samkvæmt almennum launahækkunum innan félagsins.

Dagpeningar í veikinda- og slysaforföllum greiðast í allt að 150 virka daga, en þó aldrei lengur en veikindi eða óvinnufærni varir. Bætur frá sjúkrasjóði og TR skulu þó aldrei vera hærri á mánuði en sem nemur meðaltali tekjumissis umsækjanda síðastliðna þrjá mánuði fyrir upphaf veikinda. Stjórn sjóðsins er heimilt að greiða allt að 150 daga til viðbótar að höfðu samráði við trúnaðarlækni sjóðsins. Heimilt er að úrskurða dagpeninga afturvirkir í allt að þrjá mánuði frá því að umsókn barst sjóðnum. Sá sem hefur fullnýtt rétt sinn til dagpeninga ávinnur sér rétt að nýju þegar hann hefur greitt til sjóðsins í 6 mánuði eftir að hann hefur störf á ný.

Sjúkra- og slysdagpeningar hjá félagsmönnum Verslunarmannafélag Reykjavíkur

Sjúkrasjóður VR greiðir sjúkradagpeninga eftir að launatekjur falla niður ef félagsmaður VR verður óvinnufær sökum veikinda eða slysa. Dagpeningarnir eru greiddir frá þeim tíma er sammingsbundinni eða lögboðinni launagreiðslu frá vinnuveitanda lýkur, ef óvinnufærni stendur í að minnsta kosti 12 daga og að hámarki 270 daga.

Sjúkra- og slysdagpeningar skulu vera 80% af meðallaunum, enda komi ekki greiðsla vegna tímabundinnar örorku samkvæmt ábyrgðartryggingu fyrir sama tímabil. Greiðslur sjúkradagpeninga skulu miðast við meðallaun bótaþega, miðað við greiðslur til félags- og sjúkrasjóðs VR síðustu 6 mánuði áður en launagreiðslur féllu niður. Ef verulegar breytingar hafa orðið á launum viðkomandi síðustu 6 mánuði, er heimilt að meta tekjurnar sérstaklega og þá yfir lengra tímabil.

Rafiðnaðarsamband Íslands

Eitt bótatímabil er 180 dagar. Upphæð dagpeninga skal tryggja 80% af meðallaunum viðkomandi síðustu fimm mánuði fyrir veikindi, skv. iðgjaldyfirliti til styrktarsjóðs. Hafi verulegar breytingar orðið á launum viðkomandi yfir þetta fimm mánaða tímabil er heimilt að lengja viðmiðunartímamann í allt að 10 mánuði. Mánaðarleg greiðsla samkvæmt þessari reglu getur þó ekki numið hærri upphæð en kr. 400.000 á mánuði. Sé um að ræða greiðslu vegna tímabundinnar örorku er heimilt að skerða bætur sjúkrasjóðs sem því

nemur. Sjúkra- eða slysadagpeningar Tryggingarstofnunar skerða ekki dagpeninga sjúkrasjóðs. Heimilt er sjóðstjórn að greiða hluta dagpeninga ef sjóðfélagi getur vegna sjúkdóms eða slyss ekki stundað fulla vinnu.

Megin rök fyrir að efla starfsendurhæfingu

Ungir öryrkjar hafa verið hlutfallslega fleiri á Íslandi en hinum Norðurlöndunum (2, 3). Ein af ástæðum þessa er sennilega sú að ekki hafi verið í boði nægir starfsendurhæfingarmöguleikar hér á landi. Rannsóknir sýna að þegar fólk hefur verið óvinnufært lengur en nokkra mánuði dregur fljótt úr sjálfsöryggi, sjálfsbjargarviðleitni og fótfestu á vinnumarkaði (4-6). Kostnaður vegna örorku er mikill. Á árinu 2002 greiddu TR og lífeyrissjóðirnir samtals tæpa fjórtán milljarða króna í örorkubætur (7). Ævilangar lífeyrisgreiðslur vegna örorku fyrir hvern einstakling geta numið tugum milljóna króna, samanber töflu 1 (8).

Tafla 1: Útreikningur (nóvember 2001) á núvirði örorkulífeyris frá lífeyrissjóði og TR í milljörðum króna miðað við hvenær (á hvaða aldri) viðkomandi verður öyrki

Aldur	Karlar				Konur			
	25 ára	35 ára	45 ára	55 ára	25 ára	35 ára	45 ára	55 ára
Frá lífeyrissjóði	27,1	24,9	20,5	13,4	27,4	25,3	20,9	13,6
Frá TR	5,2	4,1	3,3	2,1	5,3	4,2	3,3	2,1
Samtals	32,3	29,0	23,8	15,5	32,7	29,5	24,2	15,7

Annar kostnaður er einnig mikill, svo sem tapaðar skatttekjur og kostnaður TR í sjúkratryggingum vegna aukinnar niðurgreiðslu lækniþjónustu, lyfja og sjúkraþjálfunar fyrir örorkulífeyrisþega. Auk þess að draga úr greiðslu örorkubóta TR og lífeyrissjóða getur starfsendurhæfing orðið til að draga úr langvarandi greiðslu atvinnuleysisbóta, félagslegrar aðstoðar sveitarfélaga og úr sjúkrasjóðum stéttarfélaga.

Sýnt hefur verið fram á að þeir fjármunir sem varið hefur verið til starfsendurhæfingar í Svíþjóð hafa skilað sér margfalt aftur til þjóðarbúsins (6, 8). Þar hafa hagfræðilegir útreikningar sýnt að fyrir hverja eina krónu sem varið er til starfsendurhæfingar skili 9 krónur sér aftur. Það að hverfa af vinnumarkaði getur auk þess haft mjög neikvæð áhrif á líf fólks og lífsgæði. Því er afar brýnt að geta gripið fljótt inn í þennan vítahring, til að fyrirbyggja að viðkomandi verði öyrki fyrir lífstíð.

Forgangsröðun í starfsendurhæfingu

Starfsendurhæfing er dýrt úrræði. Því verður að vanda val þeirra sem boðið er upp á hana. Út frá þjóðhagslegu sjónarmiði er brýnast að hagnýta starfsendurhæfingu til að draga úr örorku og bæta stöðu langtíma atvinnulausra á vinnumarkaðnum. Því er mikilvægt að skoða hverjir það eru sem verða öryrkjar og hverjir eru atvinnulausir til langframa á Íslandi.

Rannsókn var gerð á einkennum og umfangi örorku á Íslandi árið 1996. Niðurstöðurnar voru birtar í Læknablaðinu (2). Metin hafði verið meira en 75% örorka hjá 4,2% Íslendinga á aldrinum 16 til 66 ára. Hærra örorkustigið (meira en 75% örorka - örorkulífeyrir) var marktækt algengara hjá konum en körlum og marktækt algengara á höfuðborgarsvæðinu en utan þess. Fjöldi örorkulífeyrisþega (meira en 75% örorka) sem hlutfall af jafngömlum íbúum landsins hækkaði jafnt og þétt með aldrinum. Algengustu fyrstu sjúkdómsgreiningar hjá örorkulífeyrisþegum voru geðræn vandamál og stoðkerfisvandamál (til samans um helmingur tilvika). Fjöldi örorkulífeyrisþega sem hundraðshlutfall af íbúum landsins var svipaður á Íslandi og í Danmörku, en mun lægri en í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Hlutfallslega meira var hins vegar um öryrkja á aldrinum innan við þrítugt á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, en hjá þeim sem voru eldri var þessu öfugt varið og jókst munurinn með aldrinum. Ein af ástæðum þess að hlutfallslega meira var af ungum öryrkjum á Íslandi var talin vera skortur á starfsendurhæfingarmöguleikum hér á landi.

Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2002 var kannað. Niðurstöðurnar voru birtar í Læknablaðinu (3). Algengi hærra örorkustigsins (meira en 75% örorku) hafði aukist um 45% frá árinu 1996, þ.e. örorkulífeyrisþegum hafði fjölgað 45% umfram fjölgun þjóðarinnar. Líklegt var talið að þessa aukningu megi einkum rekja til breyttra forsendna örorkumats með tilkomu örorkumatsstaðals og breyttra aðstæðna á vinnumarkaði með auknum kröfum um vinnuafköst og auknu atvinnuleysi. Örorka var algengust í byggðarlögum þar sem atvinnuleysi hafði verið viðvarandi. Algengi örorku vegna geðraskana hafði aukist verulega frá því árið 1996 og geðraskanir voru algengasta orsök örorku. Hlutfallsleg aukning hafði orðið á örorku á landsbyggðinni, miðað við höfuðborgarsvæðið, frá árinu 1996 og algengi örorku var orðið meira á landsbyggðinni en höfuðborgarsvæðinu hjá konum.

Félagslegar aðstæður öryrkja voru kannaðar. Hluti niðurstaðnanna var birtur í Læknablaðinu (9), en aðrar niðurstöður í tímaritinu Disability Medicine (10). Þegar könnunin var gerð var örorka metin á grundvelli heilsufarslegra, félagslegra og fjárhagslegra forsendna. Meginmarkmið rannsóknarinnar var að kanna í hve miklum mæli félagslegar aðstæður nýskráðra öryrkja eru frábrugðnar aðstæðum þjóðarinnar almennt. Lagður var í síma fyrir listi með spurningum um félagslegar aðstæður. Í úrtaki voru allir sem fengu á árinu 1997 í fyrsta sinn örorkulífeyri, örorkustyrk eða endurhæfingarlífeyri. Svör þátttakenda voru borin saman við svör við þjóðmálakönnunum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, þar sem sarendahópurinn endurspegladi vel þjóðina eftir kyni, aldri og búsetu. Aflað var upplýsinga um meðaltekjur öryrkja og þær bornar saman við meðaltekjur vinnandi fólks. Menntunarstig öryrkjanna reyndist lægra og þeir höfðu í meiri mæli unnið við ófaglærð störf en gengur og gerist hjá þjóðinni. Minna var um að öryrkjarnir hefðu einungis unnið heima en þjóðin almennt. Nokkuð var um að öryrkjarnir væru enn í launaðri vinnu, einkum örorkustyrkþegar. Meðaltekjur Íslendinga sem virkir voru á vinnumarkaði voru nær tvöfalt hærri en meðaltekjur öryrkja. Þar eð saman fara lægra menntunarstig og þrengri atvinnutækifæri hjá öryrkjum en hjá þjóðinni almennt, má álykta að aukin starfsendurhæfing og fjölbreyttari námstækifæri myndu að öllum líkindum bæta stöðu

þeirra sem eru að detta út af vinnumarkaði vegna heilsubreysts, lágs menntunarstigs og erfiðra starfa.

Samanburður á aðstæðum langtímaatvinnulausra og öryrkja

Í september 2003 höfðu 1315 einstaklingar verið skráðir atvinnulausir lengur en hálf t. ári (11). Í töflu 2 er dreifing þeirra eftir kyni og aldri borin saman við dreifingu öryrkja 1. desember 2002 (12) og dreifingu Íslendinga á vinnufærum aldri 1. desember 2002 (13).

Tafla 2: Dreifing langtíma atvinnulausra, öryrkja og Íslendinga á vinnufærum aldri eftir kyni og aldri.

	Langtíma atvinnulausir	Öryrkjar	Íslendingar á vinnufærum aldri
Konur	53,1%	59,3%	49,5%
Karlar	46,9%	40,7%	50,5%
Aldur			
16-24 ára	11,3%	5,3%	20,5%
25-34 ára	23,4%	10,7%	21,9%
35-44 ára	22,4%	21,3%	22,8%
45-54 ára	19,2%	25,4%	19,8%
55 ára og eldri	23,7%	37,3%	15,0%

Þarna sést að þjóðin skiptist þannig að á vinnufærum aldri eru heldur fleiri karlar en konur, en bæði á meðal langtíma atvinnulausra og öryrkja er meira um konur en karla og er sá munur meiri hjá öryrkjum en hinum atvinnulausu. Jafnframt sést að langtíma atvinnuleysi er algengara en örorka á meðal yngra fólks, en meira er um örorku en langtíma atvinnuleysi á meðal þeirra sem eru að nálgast eftirlaunaaldur.

Í töflu 3 eru bornar saman upplýsingar um menntunarstig og starfsreynslu langtímaatvinnulausra í september 2003 (11) við upplýsingar þar að lútandi úr rannsókninni um félagslegar aðstæður öryrkja sem fjallað var um hér að framan (9, 10) en nýrri upplýsingar um öryrkja eru því miður ekki fyrir hendi. Þar sést að menntunarstig langtíma atvinnulausra og öryrkja er nokkuð áþekkt og talsvert frábrugðið menntunarstigi þjóðarinnar. Mun algengara er að langtíma atvinnulausir og öryrkjar hafi aðeins lokið grunnskólanámi og tiltölulega lítið er um að þeir hafi lokið langskólanámi miðað við þjóðina almennt. Þegar starfsreynslan er skoðuð eiga langtíma atvinnulausir og öryrkjar hins vegar ekki alveg eins mikla samleið. Þó sést að mun meira er um verkafólk og minna um stjórnendur og sérfræðinga á meðal þeirra en gengur og gerist hjá þjóðinni.

Tafla 3: Skipting langtíma atvinnulausra, öryrkja og þjóðarinnar eftir menntunarstigi og starfsreynslu.

	Langtíma atvinnulausir*	Öryrkjar**	Úrtak af þjóðinni**
<u>Menntunarstig</u>			
Grunnskóli	64,2%	56,1%	35,0%
Starfsnám	4,2%	14,2%	12,4%
Iðnnám	10,1%	15,0%	20,1%
Bóklegt nám á framhaldsskólastigi	12,3%	9,8%	16,3%
Nám á háskólastigi	9,2%	4,9%	16,2%
<u>Starfsreynsla</u>			
Stjórnendur	5,5%	0,9%	8,2%
Sérfræðingar	3,8%	4,2%	11,0%
Tæknar og skrifstofufólk	20,6%	15,3%	13,8%
Þjónusta og afgreiðsla	29,0%	18,3%	17,1%
Iðnaðarmenn	6,3%	11,5%	11,3%
Verkafólk	31,4%	28,5%	17,4%
Bændur og sjómenn	3,4%	15,7%	6,1%
Ekki útivinnandi	0%	5,6%	15,1%

* heimild nr. 11 í heimildaskrá

** heimildir nr. 9 og 10 í heimildaskrá

Miðað við þjóðina almennt eiga langtíma atvinnulausir og öryrkjar þannig sameiginlegt að á meðal þeirra er meira um konur en karla, menntunarstig er tiltölulega lágt og starfsreynsla er í verulegum mæli bundin við almenn störf. Þessir tveir hópar eiga því samleið hvað starfsendurhæfingarúrræði varðar.

Samspil örorku og atvinnuleysis

Þegar kreppir að á vinnumarkaðnum, með aukinni samkeppni, auknum kröfum um vinnuafköst og auknu atvinnuleysi, má búast við að þeir sem hafa skerta vinnufærni vegna afleiðinga sjúkdóma og fötlunar detti fyrr út af vinnumarkaðnum en aðrir og sæki þá um örorkubætur (2, 3, 14, 15). Auk þess ýtir atvinnuleysi undir heilsubrest, sérstaklega andlegan heilsubrest (4, 16, 17). Í Svíþjóð hefur vaxandi tíðni örorkulífeyris meðal annars

verið tengd vaxandi tíðni atvinnuleysis (18). Í framangreindri könnun á félagslegum aðstæðum þeirra sem urðu öryrkjar á Íslandi árið 1997 reyndust 45,1% þátttakenda einhvern tíma hafa verið atvinnulausir, þar af 35,2% á undanförunum 5 árum (10). Í Svíþjóð hefur stór hluti öryrkja einnig verið atvinnulaus áður en sótt var um örorkubætur (14). Atvinnuleysi hefur verið umtalsvert á Íslandi undanfarinn áratug og mun meira en næstu fjóra áratugi þar á undan (19, 20). Þetta bendir til þess að breyttar aðstæður á vinnumarkaðnum eigi sinn þátt í aukinni tíðni örorku á Íslandi á undanförunum árum (3, 21) og að mjög mikilvægt sé að taka sérstakt tillit til þeirra sem verið hafa lengi atvinnulausir við skipulagningu starfsendurhæfingarúrræða.

Umsóknum um örorkubætur hjá TR fjölgaði um 47% á milli árana 2002 og 2003 (12).

Árangur starfsendurhæfingar

Árangur starfsendurhæfingar á Íslandi hefur verið kannaður. Niðurstöðurnar hafa verið birtar í Læknablaðinu (22, 23) og tímaritinu Disability Medicine (24).

TR vísaði einstaklingum sem voru óvinnufærir vegna sjúkdóms til þverfaglegs teymis (mynd 2), til mats á möguleikum á endurhæfingu og ef mælt væri með henni, ráðgjafar um hvernig henni yrði best háttað. Aflað var upplýsinga úr skýrslum endurhæfingarmatsteymisins um sjúkdómsástand, kyn, aldur, hjúskaparstöðu, fjölda barna á framfæri og menntunarstig þeirra einstaklinga sem metnir voru á árinu 2000 (sem var fyrsta heila árið sem starfsendurhæfing á vegum TR fór fram). Upplýsingarnar um hjúskaparstöðu, fjölda barna á framfæri og menntunarstig voru bornar saman við upplýsingar um þjóðina frá sama ári (svör við Þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands um hjúskaparstöðu og barna fjölda og upplýsingar frá Hagstofu Íslands um menntunarstig). Upplýsingar um starfshæfni og vinnu þátttakenda eftir endurhæfingu voru fengnar með símakönnun sem Félagsvísindastofnun framkvæmdi. Fengnar voru upplýsingar úr gagnasafni TR um hvort þeir sem metnir höfðu verið af endurhæfingarmatsteymi á árinu 2000 voru á bótum frá TR einu til tveimur árum eftir matið. Til samanburðar var skoðuð bótastaða einstaklinga sem fengið höfðu endurhæfingarlífeyri áður en starfsendurhæfing á vegum TR hófst. Af þeim 109 sem metnir voru af endurhæfingarmatsteymi á árinu 2000 voru konur í miklum meirihluta (rúmlega tvöfalt fleiri en karlar). Meðalaldur matsþega var 35 ár. Læknisfræðilegar forsendur tilvísana til matsteymis voru fyrst og fremst stoðkerfissraskanir og geðraskanir. Matsþegar voru í meiri mæli ógiftir eða fráskildir, höfðu fleiri börn á framfæri og lægra menntunarstig en Íslendingar almennt. Fjörutíu matsþegum var vísað í atvinnulega endurhæfingu á Reykjalundi, 19 í tölvunámskeið í Hringsjá og 15 í fullt starfsnám í Hringsjá, en 46 fóru í aðra meðferð eða nám. Tæplega þrír fjórðu þátttakenda í símakönnun Félagsvísindastofnunar töldu starfshæfni sína hafa aukist, en innan við helmingur þátttakanda taldi sig þó vinnufæran (43,6%) og hafði stundað einhverja vinnu (46,9%). Auk þess var nær fjórðungur (22,8%) þátttakenda í námi og er líklegt að hluti þeirra skili sér út á vinnumarkaðinn að því loknu. Einu til tæplega tveimur árum eftir að mati lauk fengu 44 af 109 (40,4%) örorkubætur (örorkulífeyri eða örorkustyrk) frá TR og jafnmargir fengu engar bætur frá TR, en í samanburðarhópi fólks sem fengið hafði endurhæfingarlífeyri áður en starfsendurhæfing á vegum TR hófst fengu 97 af 119

(81,5%) örorkubætur, en 21 (17,7%) engar bætur frá TR hálfu öðru ári eftir upphaf lífeyrisgreiðslu. Árangur af starfsendurhæfingu á vegum TR er svipaður og af starfsendurhæfingu á vegum tryggingastofnana í Svíþjóð. Árangurinn sýnir að væntingar um að starfsendurhæfing geti komið í veg fyrir örorku hafa staðist.

Einnig voru könnuð viðhorf matsþega til endurhæfingarmats og starfsendurhæfingarúrræða á vegum TR og áhrif þessa ferlis á sjálfstraust og sjálfsbjargarviðleitni þeirra. Um fjórir af hverjum fimm reyndust ánægðir með þá starfsendurhæfingu sem TR hafði boðið þeim upp á í Hringsjá eða á Reykjalandi. Rúmlega helmingur þeirra sem metnir voru af matsteyminu töldu það hafa verið gagnlegt fyrir sig að hitta teymið og 59% matsþega töldu teymið hafa vísað á úrræði sem þeir vissu ekki um fyrir. Um helmingur þátttakenda sagði sjálfstraust sitt og sjálfsbjargarviðleitni hafa aukist frá því mat teymis fór fram.

Sjónarmið Landssamtaka lífeyrissjóða

Greiðslubyrði lífeyrissjóða vegna örorkulífeyris er mikil (sjá fylgiskjal 2). Því er mjög mikilvægt fyrir lífeyrissjóðina að til séu markviss endurhæfingarúrræði, þannig að örorkulífeyrisþegar geti haslað sér völl að nýju á vinnumarkaðinum í launaðri vinnu. Leggja þarf megin áherslu á það að allir þjóðfélagsþegnar sem misst hafa starfsorku sína, hvar sem þeir búa á landinu, eigi jafna aðstöðu og möguleika til starfsendurhæfingar.

Koma þarf í veg fyrir að tilviljun ein ráði hverjir eigi þess kost að nýta sér þjónustu endurhæfingarteyma og endurhæfingastofnana, enda hlýtur markmiðið að vera það að allir þjóðfélagsþegnar, sem misst hafa starfsorku sína búi við sama rétt. Hér er því um samfélagslegt verkefni að ræða, sem eðli máls samkvæmt er á ábyrgð stjórnvalda á hverjum tíma.

Fötlun breytt í færni

Í erindi með ofangreindum titli sem Berglind Ásgeirsdóttir, aðstoðarframkvæmdastjóri Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) (og í leyfi frá störfum sem ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytisins), hélt við opnun Evrópuárs fatlaðra hér á landi 5. apríl 2003, sagði hún meðal annars frá nýútgefinni skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, sem byggði á rannsókn á stefnu 20 aðildarríkja í málefnum fatlaðra og samspili örorkulífeyris og atvinnuþátttöku fatlaðra (25). (Ekki var fjallað um Ísland í þessari rannsókn.) Í skýrslunni eru rakin mörg dæmi um mistök og víti til varnaðar og tekið fram að ekkert landanna hefði fyrirmyndarstefnu í málefnum fatlaðra á vinnualdri. Stefnan hefur tvö markmið sem erfitt er að samræma. Annað markmiðið er að tryggja virka þátttöku fatlaðra í þjóðfélaginu og þá sérstaklega með þátttöku í launaðri vinnu. Hitt markmiðið er að tryggja fötluðum mannsæmandi framfærslu þrátt fyrir örorku sem dregur úr tekjuaflahæfi þeirra. Niðurstaða skýrslunnar er að færa beri stefnuna í málefnum fatlaðra nær hugsunarhættinum sem ríkir í stuðningi við atvinnulausa, með því að leggja áherslu á að virkja einstaklinginn, bjóða honum fljótt einstaklingsmiðaða endurhæfingu, fjarlægja vinnuletjandi farartálma, kalla á sameiginlega ábyrgð og virkja vinnuveitendur (sjá fylgiskjal 3).

Hverjum þjónar starfsendurhæfing?

Sýnt hefur verið fram á að sá sem hlýtur starfsendurhæfingu á Íslandi getur haft mikið gagn af henni (22-24). Jafnframt er ljóst að hún getur orðið til að draga úr útgjöldum TR vegna örorkubóta (22) og á það augljóslega ekki síður við lífeyrissjóði. En hverjir aðrir gætu séð sér hag í að koma að því að fjármagna starfsendurhæfingu eða á annan hátt að styrkja hana í sessi? Því er til að svara að það eru þeir sem greiða fólki einhvers konar bætur vegna þess að það er ekki í vinnu eða sem á annan hátt hafa hag að því að fólk sé í vinnu.

Lykilatriði varðandi árangur af starfsendurhæfingu

Starfshópurinn álítur mikilvægt að hægt sé að:

- grípa snemma inn í óvinnufærni þar sem við á
- viðhalda tengslunum við vinnustaðinn
- auka samhæfingu og samvinnu ólíkra kerfa með hagsmuni einstaklingsins að leiðarljósi
- hafa á hverjum tíma fjölbreytt og viðeigandi úrval starfsendurhæfingarúrræða
- tryggja jafnan aðgang að úrræðum óháð búsetu
- hafa sveigjanlegt skipulag sem bregst fljótt við breytingum á vinnumarkaði
- tryggja að starfsendurhæfingarúrræðum sé fylgt eftir á fullnægjandi hátt

Pröskuldar í vegi starfsendurhæfingar á Íslandi

- erfitt er að ná til fólks nógu snemma í óvinnufærni ferlinu (m.a. vegna vöntunar á samræmdri skráningu á óvinnufærni)
- vegna lágra sjúkradagpeninga almannatrygginga sækir fólk óeðlilega snemma um örorkubætur og er byrjað að líta á sig sem öryrkja áður en starfsendurhæfing hefur verið reynd
- ónógt framboð er á starfsendurhæfingu, úrræðin eru ekki nógu fjölbreytt og eftirfylgni er ófullnægjandi
- lítið er um að starfsendurhæfing sé í boði utan höfuðborgarsvæðisins
- of litlu fjármagni er varið til starfsendurhæfingar
- það skortir samræmingu og heildaryfirsýn yfir þau úrræði sem eru í boði, til þess að það fjármagn sem varið er til þeirra nýtist bæði þjóðfélagi og eintaklingum sem best
- endurhæfingarlífeyrir Tryggingastofnunar er í mörgum tilvikum of skammvinnur

Tillögur til úrbóta

Skipulag starfsendurhæfingar

Margir koma að því að sinna þörfum fólks sem er frá vinnu, svo sem sjúkrasjóðir stéttarfélaga, TR, lífeyrissjóðir, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, atvinnurekendur og tryggingafélög. Mikill áhugi er á meðal þessara aðila að vinna að endurhæfingu. Samræming hefur hins vegar verið lítil. Sami einstaklingurinn á oft rétt á aðstoð hjá mörgum þessara aðila og því er hagkvæmni samræmingar augljós. Ef einstakir aðilar byggja upp sitt eigið kerfi er hætt við að samræmingu vanti og heildarnýting verði léleg. Hætt er við að með slíku fyrirkomulagi verði reynt að benda á næsta aðila og einstaklingar upplifi það að vera kastað á milli og enginn vilji taka á þeirra málum. Það er því augljóst að það er hagkvæmara að aðilar reyni að vinna saman og axla þá ábyrgð sem þeim ber með hagsmunum einstaklingsins í huga og byggji upp eitt heildstætt kerfi. Á Íslandi ætti að vera mun auðveldara að samhæfa starfsemi ólíkra kerfi en í fjölmennari löndum, þar sem slíkt hefur gengið illa. Hér gefst því einstakt tækifæri til að tryggja markvissari nýtingu fjármuna, bæði í þágu þjóðfélags og einstaklinga.

Starfshópurinn leggur til að rétt verði við hagsmunaaðila um að þeir komi að skipulagningu og fjármögnun sameiginlegs starfsendurhæfingarkerfis (sjá mynd 4). Þessir aðilar myndu geta vísað fólki til miðstöðvar starfsendurhæfingar til að fá mat á endurhæfingarþörf og/eða vinnufærni og í framhaldi af því í endurhæfingarúrræði eftir því sem við á. Starfsendurhæfingarmiðstöðin myndi jafnframt annast eftirfylgd einstaklinga eftir þörfum.

Samstarfsráð, skipað fulltrúum aðstandenda starfsendurhæfingarkerfisins (samanber mynd 4), myndi hafa umsjón með starfsemi. Starfsemi endurhæfingarmiðstöðvar og endurhæfingarúrræði yrðu fjármögnuð sameiginlega, samkvæmt sérstökum samstarfssamningi sem myndi meðal annars kveða á um fjárframlag einstakra aðstandenda kerfisins. Komið verði á fót úrskurðarnefnd til að úrskurða í ágreiningsmálum vegna málsmeðferðar einstaklinga.

Mikilvægt er að nýta þau úrræði sem þegar eru fyrir hendi í lækisfræðilegri endurhæfingu, starfsendurhæfingu og endurmenntun og jafnframt skapa ný og fjölbreytt starfsendurhæfingarúrræði.

Miðstöð starfsendurhæfingar

Markmið miðstöðvarinnar væri að meta möguleika fólks til starfsendurhæfingar og beina því í viðeigandi úrræði til að auka líkur á atvinnuþátttöku. Áður en fólki væri vísað til miðstöðvarinnar, þyrfti að hafa farið fram ákveðin lækisfræðileg og/eða félagsleg frumgreining á stöðu þess m.t.t. starfsendurhæfingar.

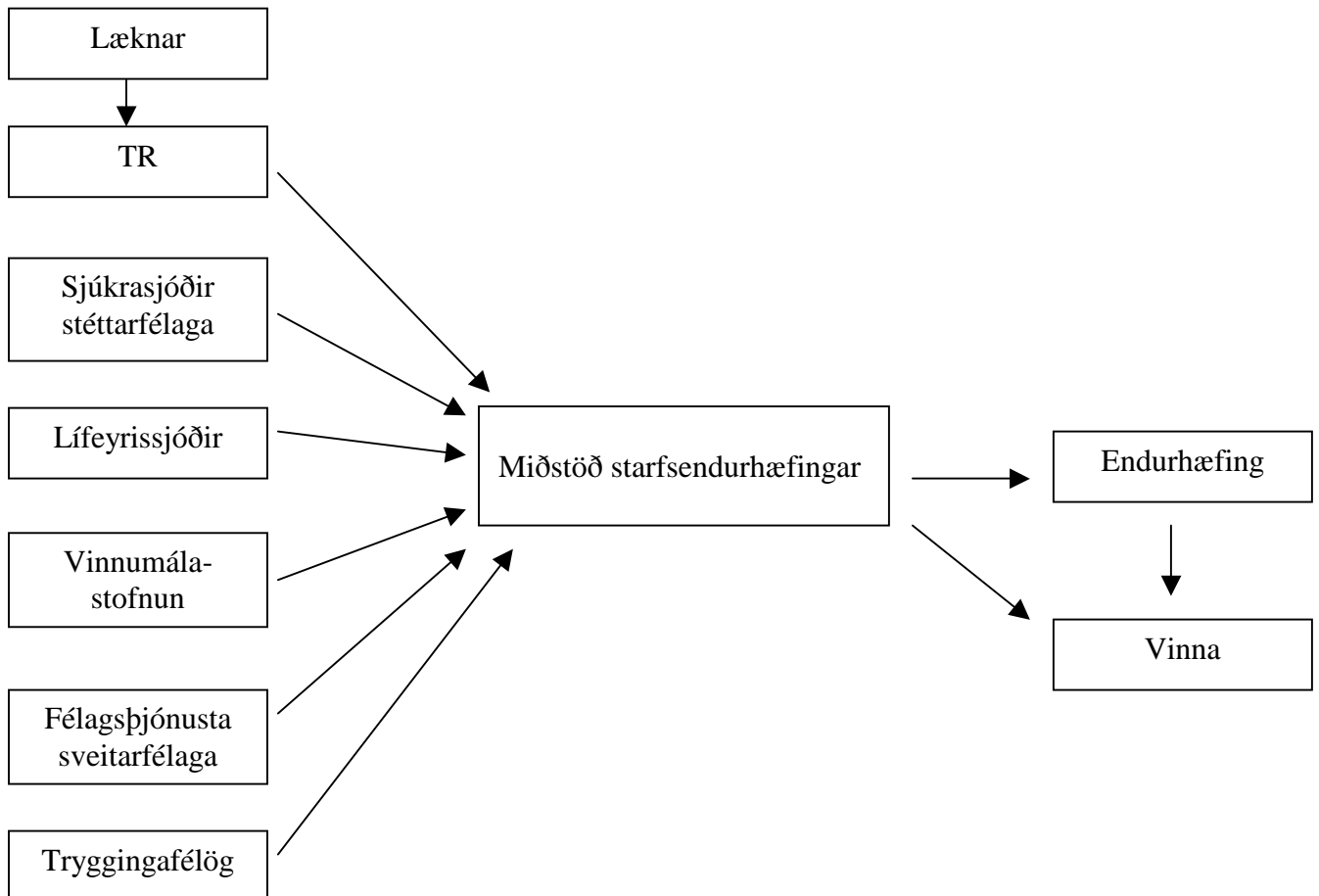
Ekki er verið að leggja til að komið verði á fót nýrri stofnun með þetta verkefni, heldur að byggt verði á þeirri starfsemi sem þegar er fyrir hendi, m.a. því endurhæfingarmatsteymi sem lýst hefur verið.

Hlutverk miðstöðvarinnar væri að:

- leggja mat á fyrirliggjandi upplýsingar
- afla frekari upplýsinga ef með þarf
- kortleggja færni og stöðu einstaklingsins og ákvarða hvort starfsendurhæfing sé líkleg til árangurs
- skipuleggja einstaklingsbundna starfsendurhæfingu og fylgja henni eftir, svo sem með því að samræma mismunandi úrræði og aðstoða viðkomandi við að finna vinnu við hæfi.

Þetta starf yrði unnið af endurhæfingarmatsteymi.

Mynd 4: Æskilegt ferli starfsendurhæfingar á Íslandi



Greining

Á þessum sameiginlega greiningarstað yrði greiningaraðferðin

1. skipulögð (strúktúreruð)
2. stöðluð (standardiseruð)
3. metanleg (mögulegt að meta árangur eftir á)

Á þessari stöð mætti hugsa sér að greiningarvinna væri mismikil eftir einstaklingum. Í þessari stöðluðu kortlagningu mætti t.d. nota sænsku SASSAM aðferðarfræðina (sjá fylgiskjal 4). Það mætti skipta greiningarvinnunni í þrjú stig, þ.e.

- læknisfræðilegt mat, t.d. út frá SASSAM
- teymismat, t.d. út frá SASSAM og fleiri matsaðferðum (instrumentum)
- nákvæmara mat í ákveðnum tilvikum, t.d. með sérstakri greiningu á félagslegum, stoðkerfis eða geðrænum vandamálum eða taugasálfræðilegu mati.

Matið væri því misjafnlega umfangsmikið eftir þörf einstaklingsins og eftir því hvað beðið væri um í hverju tilviki. Eftir staðlað mat gæti farið fram frekara mat, t.d. á afleiðingum heilaskaða. Í greiningarvinnunni er mikilvægt að nota staðlaða aðferðafræði og að notaðar séu sömu matsaðferðir sem víðast í kerfinu, þannig að einstakir aðilar þess eigi auðveldara með að tala saman.

Úrræði

Miðstöðin þarf að geta vísað fólki í starfsendurhæfingarúrræði, sem gerðir hafa verið þjónustusamningar um. Til viðbótar þeim úrræðum sem þegar eru fyrir hendi og lýst hefur verið frammar í skýrslunni, væri æskilegt að koma á fót sérstöku starfsendurhæfingarúrræði fyrir fólk með geðraskanir, þar sem þær eru algengasta orsök örorku og örorka vegna þeirra hefur farið vaxandi á undanförunum árum (3). Auk þess þarf miðstöðin að geta beint fólki í hefðbundin læknisfræðileg endurhæfingarúrræði (svo sem sjúkra- og iðjuþjálfun eða viðtöl hjá geðlækni eða sálfræðingi) og viðurkennt nám/námskeið.

Eins og vikið hefur verið að frammar í þessari skýrslu þá er áberandi hvað margir öryrkjar hafa litla formlega menntun. Þetta á einnig við um þá einstaklinga sem hafa átt við langtíma atvinnuleysi að stríða sem og þá sem fengið hafa langtíma framfærslu frá félagsmálayfirvöldum sveitarfélaga. Þessir einstaklingar eru sá markhópur sem starfsendurhæfing beinist fyrst að.

Grundvallaratriði í starfsendurhæfingu er því að leggja áherslu á að auka formlega menntun ásamt líkamlegri og andlegri uppbyggingu.

Menntun þeirra sem fara í starfsendurhæfingu þarf að taka mið af því að um er að ræða fullorðið fólk sem hefur aðrar þarfir en ungt fólk til náms. Í mörgum tilfellum er um að ræða fólk sem hefur flosnað upp úr námi eða ekki lokið meira námi en sem nemur grunnskóla. Til þess að markvisst nám komi að notum fyrir þessa einstaklinga er mikilvægt að kennsluhættir og uppbygging námsins miðist við þarfir fullorðins fólks, sem byggir m.a. þekkingu sína á störfum í atvinnulífinu í ríkari mæli en almennri bóklegri þekkingu. Kennslufræðileg nálgun og efnisleg tók þurfa því að taka mið af þessari

staðreynd. Hefðbundnar aðferðir grunnskóla og framhaldsskóla sem miðast við börn eða unglunga koma því ekki að notum.

Grundvallaratriði til þess að nám komi að gagni við starfsendurhæfingu, er að fyrir liggi í upphafi mat á hæfni og þekkingu einstaklingsins, skipt niður í eftirfarandi megin flokka:

- Almennt mat á starfshæfni.

Fyrir öryrkja og aðra sem koma frá heilbrigðiskerfinu liggur slíkt mat fyrir. Ekki er lagt til að jafn ýtarlegt mat verði unnið fyrir aðra einstaklinga sem verða þátttakendur í starfsendurhæfingu. Hins vegar verður að gera kröfu til þess að fyrir liggi samræmt mat á almennri starfshæfni fyrir þá.

- Yfirlit yfir formlega þekkingu.

Hér er fyrst og fremst verið að kalla eftir yfirliti yfir formlega skólagöngu viðkomandi.

- Óformleg þekking.

Hér er fyrst og fremst verið að kalla eftir yfirliti um starfsferil viðkomandi og þá þekkingu sem hann hefur aflað sér með sjálfsnámi og námskeiðum sem ekki eru viðurkennd sem hluti af hinu formlega skólakerfi.

Út frá þessu megin yfirliti fyrir einstaklinginn þarf að gera starfsendurhæfingaráætlun sem miðast við að bæta og styrkja einstaklinginn út frá líkamlegri og andlegri getu hans til að öðlast meiri þroska. Áætlunin verður að hafa skýr markmið og tímasetningu varðandi árangur.

Þekkingarhluti áætlunarinnar verður að taka mið af því í upphafi að koma viðkomandi einstakling á stað til að afla sér þekkingar. Hvort það er gert með eflingu óformlegrar þekkingar eða formlegrar er einstaklingsbundið mat. Hvor leiðin sem valin er verður að byggja á námsferli sem hefur það skýra markmið að leiða viðkomandi til frekari þroska og auka möguleika til starfa.

Gæta verður þess að sú þekking sem veitt er hafi viðurkenningu í formlega skólakerfinu. Það verður ekki gert í núverandi stöðu á annan hátt en með samvinnu við ákveðinn skóla eða með að byggja upp nám sem hefur viðurkenningu frá Menntamálaráðuneytinu.

Óformleg þekking sem aflað er með þátttöku í atvinnulífinu eða með sjálfsnámi og námskeiðssókn hefur ekki verið viðurkennt í öllum tilfellum sem hluti af formlegu námi. Mikilvægi óformlegs náms í starfsendurhæfingu getur í mörgum tilfellum verið vendipunktur starfsendurhæfingar, til að mynda í því að fá einstaklinginn til að trúá á eigin getu til náms. Óformlega námið sem boðið er sem hluti af starfsendurhæfingu verður að taka mið af því markmiði að það hafi í för með sér framþróun og auki getu einstaklingsins til endurkomu á vinnumarkað. Hins vegar er við val á óformlegu námi mikilvægt að velja eftir því sem unnt er nám sem viðurkennt er að hluta eða öllu leyti í formlega skólakerfinu.

Leggja ber áherslu á mikilvægi þess að sú framfærsla sem einstaklingurinn býr við þegar hann fer í starfsendurhæfingu sé samfelld, en um leið að sett séu skýr skilyrði um árangur.

Ekki er gerð tillaga um einhvern einn aðila til að hrinda í framkvæmd þeim hugmyndum sem hér hefur verið vikið að varðandi nám, en bent á að nú þegar er fyrir hendi þekking og reynsla á þessu sviði hjá ýmsum aðilum, svo sem MFA skólanum, Iðnskólanum í Reykjavík sem boðið hefur uppá nám í samvinnu við Janus endurhæfingu, Vinnumálastofnum og Hringisjá. Lagt er til að nánari tillögur að uppbyggingu náms vegna starfsendurhæfingar verði unnar í samvinnu við þess aðila. Aðgang að þessum námsmöguleikum þyrftu að hafa bæði þeir sem eru atvinnulausir og/eða hafa skerta færni vegna sjúkdóma eða slysa og jafnvel einnig skjólstaðingar félagsþjónustu sveitarfélaga. Þeim yrði vísað frá greiningarteymi, sem metið hefur starfshæfni og komist að þeirri niðurstöðu að menntun sé lykillinn að áframhaldandi atvinnuþátttöku.

Endurhæfingarlífeyrir

Í dag er einungis heimilt að veita endurhæfingarlífeyri allt að 18 mánuði, samanber 8. grein laga um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Starfsendurhæfing tekur í sumum tilvikum lengri tíma. Því þyrfti að vera hægt að veita endurhæfingarlífeyri í lengri tíma. Leggur starfshópurinn til að lagaákvæðinu verði breytt í þá veru.

Læknisvottorð

Starfshópurinn telur mikilvægt að læknisvottorðum vegna fjarvista frá vinnu verði breytt. Einfalt læknisvottorð nægi vegna skammtímafjarvista vegna veikinda, óski atvinnurekandi eftir því, en þörf sé á sérstöku læknisvottorði þegar um langtímafjarvistir er að ræða. Í því tæki læknirinn afstöðu til þess hvort hann telji að þörf sé á starfsendurhæfingu eða mati á því hvort slík þörf sé fyrir hendi. Slíkt vottorð myndi auðvelda að hægt væri að grípa snemma til starfsendurhæfingar til að draga úr óvinnufærni.

Heimildir

1. Jón Torfi Jónasson. Könnun um símenntun á Íslandi. Könnun unnin með styrk frá Starfsmenntaráði og Endurmenntun H.Í. í apríl og maí 1998.
2. Sigurður Thorlacius, Sigurjón Stefánsson, Stefán Ólafsson. Umfang og einkenni örorku á Íslandi árið 1996. Læknablaðið 1998; 84: 629-635.
3. Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson. Algengi örorku á Íslandi 1. desember 2002. Læknablaðið 2004; 90: 21-25.
4. Marnetoft S-U, Selander J, Bergroth A, Ekholm J. Vocational rehabilitation - early versus delayed. The effect of early vocational rehabilitation compared to delayed vocational rehabilitation among employed and unemployed, long-term sick-listed people. Int J Rehab Research 1999; 22: 161-170.
5. Berglind H, Gerner U. Motivation och återgång i arbete bland långtidssjukskrivna. Socialmedicinsk tidsskrift 1999; 76: 409-420.
6. Timpka T, Leijon M, Karlsson G, Svensson L, Bjurulf P. Long-term economic effects of team-based clinical case management of patients with chronic minor disease and long-term absence from working life. Scand J Soc Med 1997; 25: 229-37.
7. Upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins og Landssamtökum lífeyrissjóða.
8. Larsson G. Rehabilitering til arbete. En reform med individen i centrum. Slutbetänkande av utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Stokkhólmur 2000, Statens offentliga utredningar 2000; 78: 127-139.
9. Sigurður Thorlacius, Sigurjón Stefánsson, Stefán Ólafsson. Menntun, störf og tekjur þeirra sem urðu öryrkjar á Íslandi árið 1997. Læknablaðið 2001; 87: 981-5.
10. Thorlacius S, Stefánsson SB, Jonsson FH, Ólafsson S. Social circumstances of recipients of disability pension in Iceland. Disability Medicine 2002; 2: 141-146.
11. Upplýsingar frá Vinnumálastofnun.
12. Upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins.
13. Upplýsingar frá Hagstofu Íslands.
14. Selander J, Marnetoft SU, Ekholm J, Bergroth A. Unemployment among the long-term sick. Eur J Phys Med Rehabil 1996;6:150-153.
15. Stefán Ólafsson. Íslenska leiðin. Almennatryggingar og velferð i fjölþjóðlegum samamburði. Reykjavík: Tryggingastofnun ríkisins - Háskólaútgáfan, 1999.
16. Jónsdóttir GA, Ólafsson S. Atvinnulausir á Íslandi 1993. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 1993.
17. Marnetoft SU, Selander J, Bergroth A, Ekholm J. Unemployed long-term sicklisted people in rural Jämtland compared with circumstances in the city of Stockholm, Sweden. Work 1998;10:3-8.
18. Lidwall U, Thoursie PS. Sjukfrånvaro och förtidspension - en beskrivning och analys av utvecklingen under de senaste decennierna. Riksförsäkringsverket, Stokkhólmi, febrúar 2000.
19. Heimasiða Hagstofu Íslands: <http://www.hagstofa.is>.
20. Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland. Hagstofa Íslands, 1997.
21. Staðtölur almennatrygginga 2001:40-41. Tryggingastofnun ríkisins, 2002.
22. Sigurður Thorlacius, Gunnar Kr. Guðmundsson, Friðrik H. Jónsson. Starfshæfni eftir starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar ríkisins. Læknablaðið 2002; 88: 407-11.

23. Sigurður Thorlacius, Gunnar Kr. Guðmundsson, Friðrik H. Jónsson. Viðhorf skjólstæðinga til starfsendurhæfingar á vegum Tryggingastofnunar ríkisins. Læknablaðið 2002; 88: 641-44.
24. Sigurður Thorlacius, Friðrik H. Jónsson, Gunnar Kr. Guðmundsson. Vocational rehabilitation for prevention of disability in Iceland. Disability Medicine 2002; 2: 79-85.
25. Transforming Disability into Ability. Policies to promote work and income security for disabled people. OECD, 2003.

Fylgiskjöl:

Fylgiskjal 1: Starfsendurhæfing í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi.

Fylgiskjal 2: Um örorkulífeyri lífeyrissjóðanna.

Fylgiskjal 3: Inngangur og fyrsti kafli skýrslu OECD “Transforming Disability into Ability. Policies to promote work and income security for disabled people.”

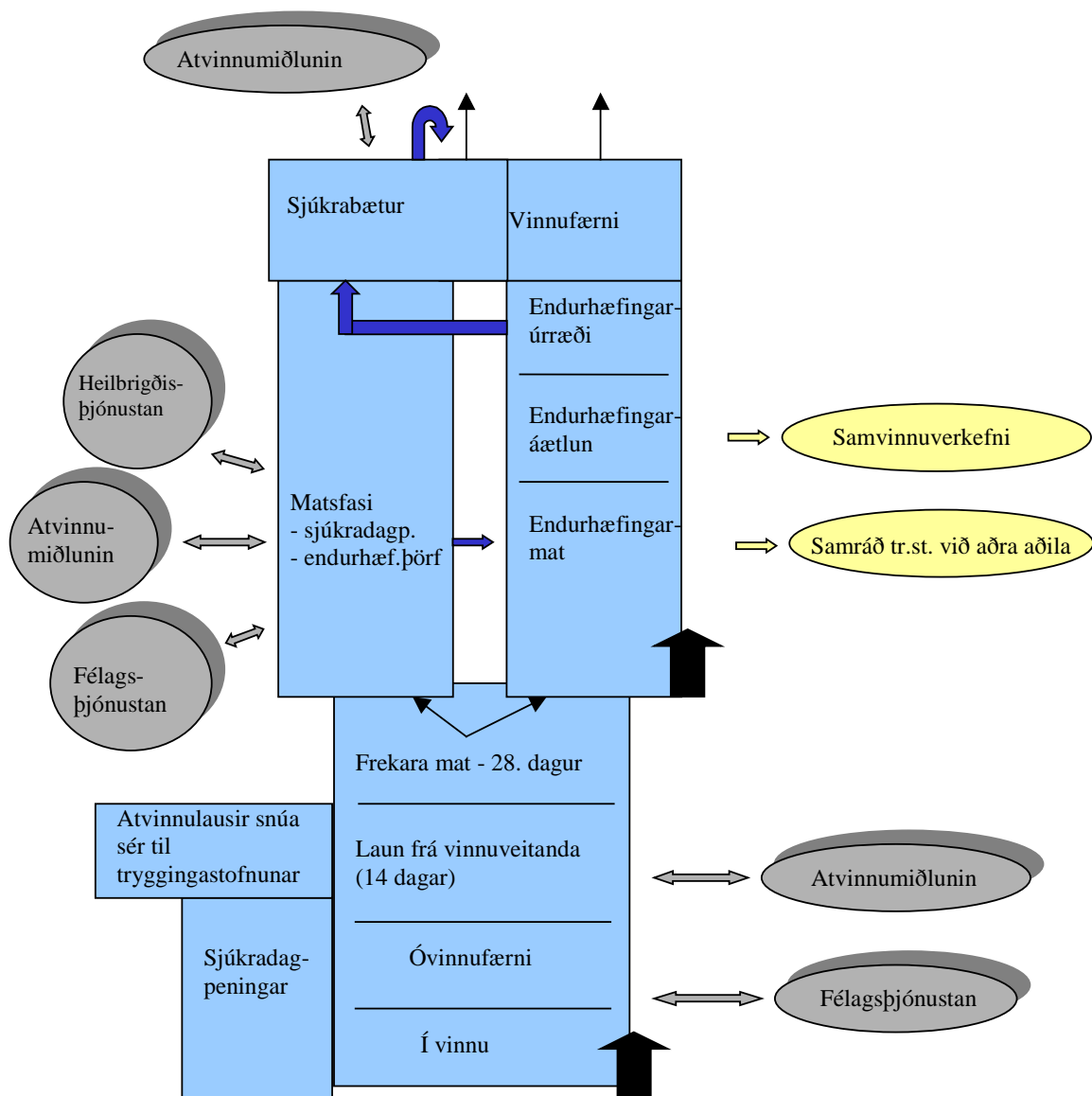
Fylgiskjal 4: SASSAM aðferðarfræðin.

Fylgiskjal 1: Starfsendurhæfing í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi

Starfsendurhæfing í Svíþjóð

Í Svíþjóð fær launþegi fyrsta veikindadag ekki bættan. Síðan tekur við 14 daga réttur til launa í veikindum og eftir það sjúkradagpeningar. Sjúkradagpeningar nema 80% af launum viðkomandi og endurhæfingarstyrkur er jafnhár. Sjúkradagpeningar eru m.a. greiddir meðan á læknisfræðilegri endurhæfingu stendur, en endurhæfingarstyrkur þegar um er að ræða starfsendurhæfingu.

Ferli starfsendurhæfingar í Svíþjóð (sjá mynd)



Gangur mála ræðst af mati sem fram fer í tryggingastofnun (försäkringskassa), oft í samvinnu við aðra sem koma að endurhæfingunni. Matið byggir á 7 þrepum:

1. Getur viðkomandi gegnt sínu venjulega starfi eða öðru starfi?
2. Getur viðkomandi gegnt sínu venjulega starfi eftir endurhæfingu eða aðlögun á vinnustað?
3. Getur viðkomandi sinnt öðrum störfum hjá vinnuveitanda sínum?
4. Getur viðkomandi sinnt öðrum störfum hjá vinnuveitanda sínum eftir endurhæfingu eða aðlögun á vinnustað?
5. Getur viðkomandi unnið önnur, almenn störf?
6. Getur viðkomandi unnið önnur, almenn störf eftir endurhæfingu?
7. Er viðkomandi varanlega óvinnufær?

Það að stofnanir velferðarkerfisins skilgreina óvinnufærni af völdum sjúkdómsástands á mismunandi hátt skapar stundum óvissu um ábyrgðarsvið einstakra stofnana gagnvart einstaklingnum, þannig að honum er vísað frá einni stofnun til annarrar án þess að fá fullnægjandi lausn á sínum vanda (gråsoneproblematikk).

Endurhæfingarúrræði

Tryggingastofnanir hafa fjárveitingu til að fjármagna endurhæfingarmat og endurhæfingu og önnur úrræði til að stuðla að því að óvinnufært fólk hverfi aftur til vinnu. Í endurhæfingarmatinu eru möguleikar á endurhæfingu og aukinni vinnufærni kortlagðir. Matið á að gefa mynd af aðstæðum matsþolans, afstöðu hans og möguleikum. Sjónarmið vinnuveitanda koma inn í matið þar sem við á. Aðstæður á vinnustað eru kannaðar ef þurfa þykir.

Í *færnimati* er færni matsþola til að framkvæma ýmis starfstengd verkefni metin. Ef matsþoli er enn tengdur vinnustað (í veikindaleyfi) miðast matið við þann vinnustað. Viðkomandi fær leiðbeiningar við endurmat á stöðu sinni á vinnumarkaðinum, svo sem við að finna vinnu sem hentar eða huga að námi.

Úrræði sem ætlað er að auka virkni og sjálfstraust

Hér er m.a. um að ræða líkamsþjálfun (gjarnan í hóp) og sálfræðilega og félagslega þjálfun. Markmiðið er að gera viðkomandi kleift að ná tókum á vandamálum sínum, bera ábyrgð á sjálfum sér og snúa aftur til vinnu.

Vinnuþrófun/vinnuþjálfun

Viðkomandi fær að reyna sig í nýju starfi, sem hann hefur áhuga á. Viðbótarmenntun getur verið innifalin. Gera þarf hnitmiðaða endurhæfingaráætlun á vinnustaðnum og aðgangur þarf að vera að sálrænum og félagslegum stuðningi.

Menntun

Þarf að taka mið af þörfum atvinnulífsins. Má að jafnaði ekki vara lengur en 12 mánuði. Markmiðið er að viðkomandi geti að henni lokinni snúið aftur til vinnu.

Starfsendurhæfing í Noregi

Í Noregi heldur óvinnufær einstaklingur launum frá vinnuveitanda í 16 daga. Þá taka við sjúkradagpeningar.

Starfsendurhæfingarferlið í Noregi (sjá mynd á næstu blaðsíðu).

Tryggingastofnun (trygdekontor) ber ábyrgð á að fylgja óvinnufærum eftir. Tilgangurinn er að meta þörfina fyrir læknisfræðilega endurhæfingu, starfsendurhæfingu og önnur úrræði sem þörf kann að vera á til að gera viðkomandi kleift að snúa aftur til vinnu. Þetta starf hefst fljótlega (um tveimur mánuðum) eftir að óvinnufærni hefst. Þannig getur tryggingastofnun reynt að koma í veg fyrir að óvinnufærir launþegar hafni að óþörfu utan vinnumarkaðar.

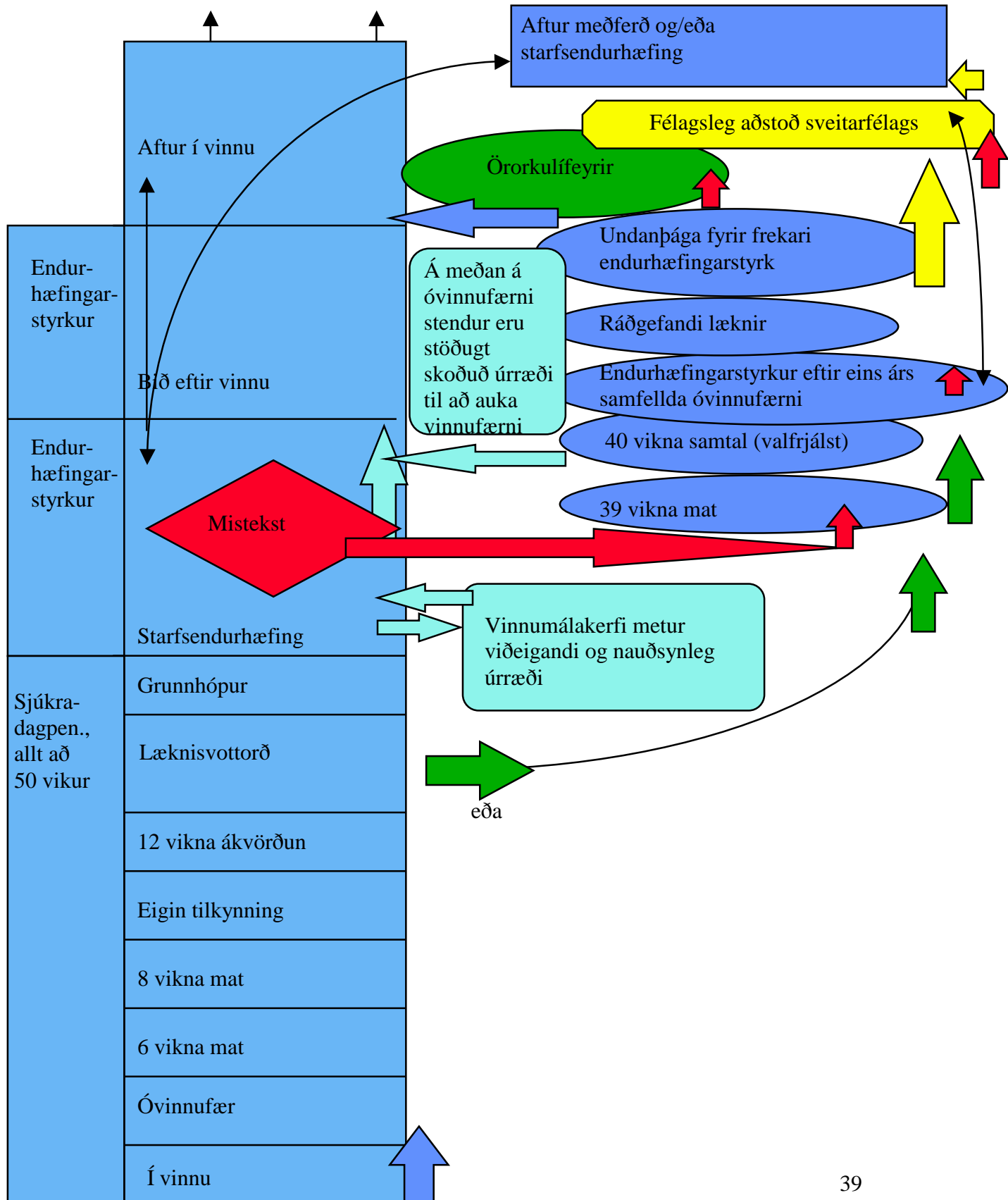
Á grundvelli upplýsinga í læknisvottorðum metur tryggingastofnun hvort og hvenær þörf er á að grípa til aðgerða. Tryggingastofnun getur t.d. gengist fyrir frekari læknisfræðilegri athugun eða meðferð. Stundum er haft samband við vinnuveitanda, vinnumálakerfið og/eða félagsþjónustu sveitarfélagsins til að hafa samráð um aðgerðir.

Tryggingastofnun getur m.a. boðið upp á:

- vinnuþjálfun á vinnustað í allt að 12 vikur
- hjálpartæki á vinnustað og breytingu á aðstæðum til að auðvelda vinnu
- undanþágu frá "tryggingagjaldi" vinnuveitanda fyrir einstakling sem hefur langvinnan sjúkdóm sem eykur líkur á óvinnufærni

Ef þörf er á vinnuþrófun/þjálfun fram yfir 12 vikur eða löngu námi getur tryggingastofnunin vísað málinu til vinnumálakerfisins og er endurhæfingin þá skipulögð þar.

Starfsendurhæfing í Noregi



Starfsendurhæfing í Finnlandi

Í Finnlandi fær veikur launþegi greiðslu frá fyrsta degi. Fyrstu tvo til þrjá mánuðina kemur greiðslan frá vinnuveitandanum og svarar til fullra launa. Ef hinn óvinnufæri er atvinnulaus þegar hann veikist fær hann enga greiðslu fyrstu 10 dagana. Eftir að launagreiðslur falla niður taka við sjúkradagpeningar.

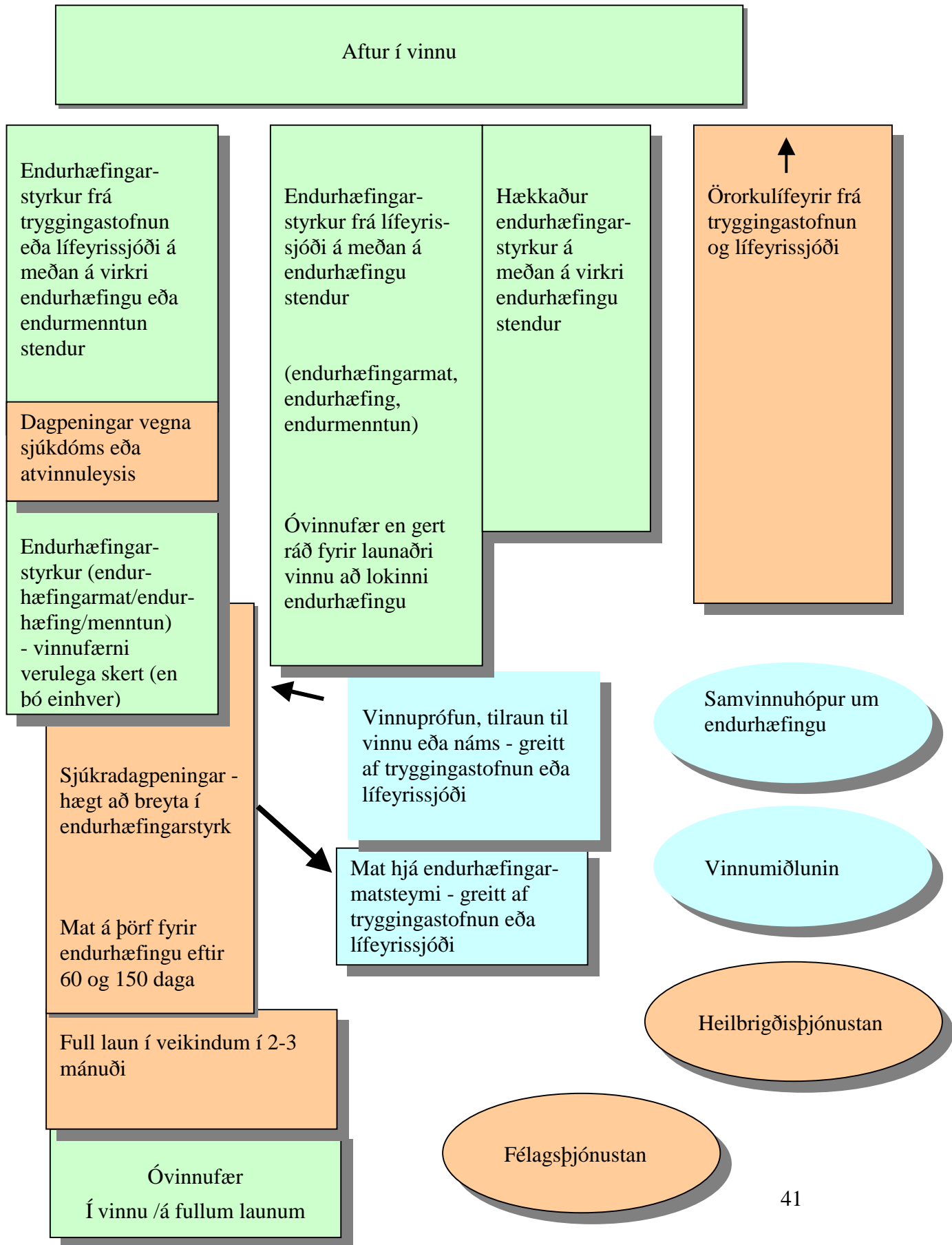
Starfsendurhæfingarferlið í Finnlandi (sjá mynd á næstu blaðsíðu).

Starfsendurhæfing er í tveimur kerfum - á vegum lífeyrissjóða (vinnutengdra lífeyrisstofnana - arbetspensionsanstalter á finnskri sænsku) og almannatrygginga (Tryggingastofnunar ríkisins - Folkpensionsanstalten).

Lífeyrissjóðir (vinnutengdar lífeyrisstofnanir) eru einkareknir, en starfa samkvæmt sérstökum lögum, undir eftirliti hins opinbera. Allir launþegar eru skyldugir til að greiða til þeirra. Lífeyrissjóðir greiða lífeyri (eftirlaun, örorkulífeyri, örorkustyrk) og vinna auk þess að starfsendurhæfingu og veita endurhæfingarstyrk. Forsenda fyrir bótum úr þessu kerfi er að hafa greitt iðgjöld í lágmarkstíma. Óvinnufærir sem ekki eiga rétt á aðstoð lífeyrissjóðs leita til tryggingastofnunar.

Þegar sjúkdómur eða fötlun skerðir vinnufærni og tekjaflahæfi umtalsvert á viðkomandi rétt á endurhæfingu samkvæmt lögum um lífeyrissjóði eða almannatryggingar. Samkvæmt þessum lögum má einnig beita endurhæfingu sem fyrirbyggjandi aðgerð. Auk þess geta vinnumálayfirvöld boðið fötluðum endurhæfingu ef þeir missa vinnu eða hætta er á því.

Ferli starfsendurhæfingar í Finnlandi



Fylgiskjal 2: Um örorkulífeyri lífeyrissjóðanna

Í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er fjallað um örorkulífeyri í 15. grein laganna. Greinin er á þessa leið:

“Sjóðfélagi á rétt á örorkulífeyri ef hann verður fyrir orkutapi sem metið er 50% eða meira, hefur greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár og orðið fyrir tekjuskerðingu af völdum orkutapsins.

Örorkulífeyrir skal framreiknaður samkvæmt reglum sem nánar er kveðið á um í samþykktum, enda hafi sjóðfélagi greitt til lífeyrissjóðs í a.m.k. þrjú ár á undanfarandi fjórum árum, þar af a.m.k. sex mánuði á síðasta tólf mánaða tímabili, og ekki orðið fyrir orkutapi sem rekja má til ofnotkunar áfengis, lyfja eða fíkniefna.

Hafi sjóðfélagi öðlast rétt til framreiknings sem fallið hefur niður vegna tímabundinnar fjarveru af vinnumarkaði vegna vinnu erlendis, náms, leyfis frá störfum, barneigna eða sambærilegra ástæðna skal framreikningsréttur stofnast á nýjan leik eigi síðar en sex mánuðum frá því að hann hefur aftur störf og greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs.

Eigi sjóðfélagi ekki rétt á framreikningi skal fjárhæð örorkulífeyris miðast við áunnin réttindi.

Heimilt er að ákveða að örorkulífeyrir greiðist ekki fyrstu þrjú mánuðina eftir orkutap. Sama gildir ef orkutap hefur varað skemur en sex mánuði.

Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.”

Ljóst er að með lagasetningunni voru settar almennar reglur um örorkulífeyri með hlíðsjón af þeim reglum sem gilda almennt hjá lífeyrissjóðunum.

Sjóðfélagi sem fullnægir þeim skilyrðum sem tilgreind eru í 1. mgr. á ávallt rétt á örorkulífeyri miðað við áunnin réttindi. Hann getur hins vegar átt rétt á framreikningi, þ.e. að lífeyrir miðist ekki eingöngu við áunninn rétt heldur taki einnig mið af þeim rétti sem sjóðfélaginn hefði áunnið sér fram til ellilífeyrisaldurs ef hann fullnægir þeim skilyrðum sem sett eru í 2. mgr. og eftir atvikum 3. mgr.

Í 5. mgr. er heimilt fyrir lífeyrissjóð að hafa í samþykktum sínum ákvæði um biðtíma þannig að örorkulífeyrir greiðist ekki fyrst eftir orkutapið eða ef það varir í skamman tíma.

Til þess er ætlast að í samþykktum lífeyrissjóða sé að finna ítarlegri reglur um örorkulífeyri, svo sem um örorkumatið, t.d. hvort það eigi að miðast við vanhæfi til að gegna því starfi sem sjóðfélagi gegndi þegar hann varð fyrir orkutapi eða hvort miða eigi við vanhæfi til að gegna almennum störfum. Í mörgum sjóðum er matið t.d. fyrstu þrjú árin miðað við það starf sem sjóðfélaginn gegndi við orkutapið en eftir það við störf almennt. Þá er í samþykktum lífeyrissjóðanna fjallað nánar um framreikningsreglurnar, framlagningu vottorða og annarra gagna og skyldu til að gangast undir endurhæfingu.

Þannig er t.a.m. nokkuð algengt að hjá lífeyrissjóðum á almennum vinnumarkaði sé ákvæði í samþykktum sjóðanna, sem er á þá leið að heimilt sé að fengnu áliti trúnaðarlæknis að setja það skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris, að sjóðfélagi fari í

endurhæfingu, sem bætt getur heilsufar hans og að endurmat á orkutapi skuli fara fram að lokinni endurhæfingu.

Í skýrslum Fjármálaeftirlitsins um lífeyrissjóðina er að finna ýmsar tölfræðilegar upplýsingar. Þar kemur m.a. í ljós að heildargreiðslur örorkulífeyris (á verðlagi hvers árs) eru þessar:

1998	2.483 m.kr.
1999	2.634 m.kr.
2000	3.035 m.kr.
2001	3.642 m.kr.
2002	4.147 m.kr.

Hér er um umtalsverðar fjárhæðir að ræða, sem nema að meðaltali um **16,5** % af heildargreiðslum lífeyrissjóðanna. Greiðslubyrði örorkulífeyris er þó mjög misjöfn eftir sjóðum, sbr. meðfylgjandi töflu:

Skipting lífeyris á árinu 2002

		Skipting lífeyris í %			Lífeyrir
		Ellilífeyrir	Örorkulífeyrir	Makalífeyrir	Barnalífeyrir í millj. Króna
Lsj. starfsmanna ríkisins	73	4	23	0	9.142
Lsj. verslunarmanna	61	25	11	3	2 095
Lífeyrissjóðurinn					
Framsýn	62	29	7	2	1.952
Sameinaði					
lífeyrissjóðurinn	64	18	16	2	1.456
Lífeyrissjóður sjómanna	42	43	11	4	1.160
Lífeyrissjóður					
Norðurlands	55	32	10	3	974
Söfnunarsjóður					
lífeyrisréttinda	50	38	9	3	275
Lífeyrissjóðurinn Lífiðn	52	30	16	2	293
Samvinnulífeyrissjóðurinn	69	15	15	1	792
Lífeyrissjóður					
Austurlands	44	44	10	3	383
Lífeyrissjóður					
Vestfirðinga	45	37	14	4	334
Lífeyrissjóður lækna	79	7	13	1	297
Lsj. verkfræðinga	80	7	12	1	125
Lífeyrissjóður bænda	71	18	9	2	559
Lífeyrissjóður Suðurnesja	49	39	9	3	475
Lífeyrissjóður					
Vestmannaeyja	40	45	12	3	283
Lífeyrissjóður					
Vesturlands	55	33	9	3	283
Lífeyrissjóður Suðurlands	49	42	6	3	167
Lífeyrissjóður					
Bolungarvíkur	48	39	9	1	54
Allir lífeyrissjóðir samtals (51 sjóðir)	66	17	16	1	25.820
Líf.sj. með ábyrgð annarra (14 sjóðir)	73	5	22	0	
Líf.sjóðir án ábyrgðar annarra (37 sjóðir)	60	27	11	2	

Ljóst er að örorkulífeyrisskuldbindingar sjóðanna eru miklar á hvern einstakan lífeyrisþega, svo skiptir tugum milljóna króna, sbr. meðf. tafla m.v. ákveðnar forsendur:

**Útreikningur á skuldbindingum lífeyrissjóðs vegna
örorkulífeyris. Forsendur skv. reglugerð. Vextir 3,5%.**

Aldur	Mán.legur lífeyrir	Karlar			Konur		
		Skuldbinding í þús. kr.			Skuldbinding í þús. kr.		
		Örorkul.	Ellil. Frá 67	Samtals	Örorkul.	Ellil. frá 67	Samtals
25	104.629	27.079	2.699	29.778	27.429	3.294	30.723
35	111.028	24.938	4.079	29.016	25.282	4.951	30.233
45	115.828	20.523	6.094	26.617	20.850	7.348	28.198
55	119.028	13.391	9.146	22.537	13.620	10.890	24.510

Hér er reiknað núvirði væntanlegra lífeyrisgreiðslna lífeyrissjóðs fyrir 8 lífeyrisþega, 25 - 55 ára, karla og konur, sem eiga rétt á þeim lífeyri sem fram kemur í töflunni. Annars vegar er reiknað núvirði örorkulífeyris til 67 ára aldurs og hins vegar ellilífeyris frá þeim aldri.

Hér er gert ráð fyrir að lífslíkur öryrkja séu hinar sömu og annarra, en tryggingastærðfræðingar hafa enn ekki greint hér á milli.

Sérstaklega er greiðslubyrði örorkulífeyris mjög mikil hjá lífeyrissjóðum á almennum vinnumarkaði eða að meðaltali **27%** af heildargreiðslum, en þar af eru margir lífeyrissjóðir með örorkulífeyrisbyrði sem er meira en 40% af heildarlífeyrisgreiðslum. Við tryggingafræðilegt mat hjá lífeyrissjóðum á almennum vinnumarkaði er gert ráð fyrir því að örorkulífeyririnn sé að meðaltali um 15% til 20% af heildarskuldbindingum sjóðanna. Svo virðist að margt bendi til þess að hlutfall örorkulífeyris hjá lífeyrissjóðum á almennum vinnumarkaði sé vanmetið í heildarskuldbindingum við tryggingafræðilega athugun. Örorkulífeyrisbyrði lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði er því mjög mikil og langtum meiri og þyngri nú sem stendur en hjá lífeyrissjóðum án ábyrgðar annarra, m.a. vegna þess að örorkulífeyrisréttur er takmarkaður í B-deild LSR. Í A-deild LSR er skilyrði til örorkulífeyris hins vegar með sama hætti og hjá almennu lífeyrissjóðunum. Líkur eru á því örorkulífeyrisbyrðin hjá LSR muni aukast verulega á næstu árum, m.a. hjá ýmsum stéttum opinberra starfsmanna, sem vinna áhættusöm störf, s.s. lögreglumenn og slökkviliðsmenn svo dæmi séu tekin.