

# De lønnsomme arbeiderne

*En samfunnsøkonomisk analyse av varig tilrettelagt arbeid*

**Kine-Marte Igland og Bjarte Sandal**

**Veileder: Victor D. Norman**

Masterutredning ved institutt for samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er framkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.



## Forord

Denne utredningen er gjennomført som en del av masterstudiet i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole. Temaet er sysselsetting av uførepensjonister, og utredningsarbeidet er støttet med stipend av Arbeidsgiverforeningen for Vekstbedriftene (ASVL).

Arbeidet med utredningen har vært interessant, engasjerende og lærerikt. Vi har fått innsikt i og kunnskap om et viktig samfunnstema det knyttes stor oppmerksomhet til. Å følge samfunnsdebatten om temaet parallelt med utredningsarbeidet har vært motiverende og gitt grunnlag for mange nyttige diskusjoner.

Vi vil benytte anledningen til å takke vår veileder, Victor D. Norman, for kreative tanker og god veiledning underveis. Samtidig vil vi rette en takk til ASVL for tilgang til relevant bakgrunnsinformasjon og for muligheten til å delta på deres fagseminar. Avslutningsvis ønsker vi å takke Anny Hagevik for språklig veiledning og hjelp til korrektur.

Bergen, juni 2011

Kine-Marte Igland

Bjarte Sandal

## Sammendrag

Denne utredningen analyserer den samfunnsøkonomiske gevinsten ved sysselsetting av uførepensjonister gjennom arbeidsmarkedstiltaket varig tilrettelagt arbeid. I tillegg gir den en vurdering av tiltakets økonomiske og motivasjonsmessige egenskaper for den enkelte deltaker. Som verktøy i analysen benyttes Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomisk analyse og relevant behovs- og motivasjonsteori. Ved å ta utgangspunkt i samfunnsøkonomiske virkninger ved sysselsetting av én uførepensjonist beregnes den årlige gevinsten ved aktivisering gjennom varig tilrettelagt arbeid. Dette settes så sammen med en vurdering av de ikke-kvantifiserbare effektene ved tiltaket for å gi en samlet vurdering av ordningen i samfunnsøkonomisk forstand. Videre analyseres tiltakets økonomiske og motivasjonsmessige egenskaper for å undersøke om det er anvendbart og attraktivt for en utvidet gruppe uførepensjonister. Avslutningsvis benyttes resultatene til å drøfte hvordan en optimal sysselsettingsordning for uførepensjonister bør utformes.

Utredningen konkluderer med at varig tilrettelagt arbeid er en samfunnsøkonomisk lønnsom sysselsettingsordning. Stigmatiseringsproblematikk knyttet til lav økonomisk kompensasjon for arbeid og sysselsetting i skjermet virksomhet kan imidlertid svekke uførepensjonisters motivasjon til deltakelse på tiltaket. Dersom utnyttelse av denne gruppens restarbeidsevne er ønskelig, bør derfor disse utfordringene tas hensyn til i organiseringen av et statlig finansiert sysselsettingstiltak.

Så vidt vi kjenner til, finnes det ingen tidligere studier av lignende karakter. Utredningen må derfor anses som et nyttig bidrag til debatten om uføreproblematikk i det norske samfunnet.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
1.1 BAKGRUNN .....	8
1.2 PROBLEMSTILLING .....	9
1.3 AVGRENSNING.....	9
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR .....	10
<b>2. DET NORSKE VELFERDS- OG TRYGDESYSTEMET</b> .....	<b>11</b>
2.1 ARBEIDSLINJA .....	11
2.2 FOLKETRYGDEN .....	13
2.2.1 Folketrygdens ytelser .....	14
2.2.2 Helserelevante ytelser .....	14
2.2.3 Omfang av helserelevante ytelser.....	17
2.3 DEMOGRAFISK SITUASJON OG BEFOLKNINGSUTVIKLING .....	19
2.4 HØY UFØREPENSJONERING OG ENDRINGER I ARBEIDSLIVET .....	22
2.5 KONSEKVENSER OG UTFORDRINGER.....	25
<b>3. UFØREPROBLEMATIKK</b> .....	<b>28</b>
3.1 INTENSJONSAVTALEN OM INKLUDERENDE ARBEIDSLIV (IA-AVTALEN).....	28
3.2 NAV-REFORMEN .....	30
3.3 REAKTIVISERING AV UFØREPENSJONISTER .....	31
3.4 UTVIKLING .....	32
3.5 OMFANG, ALDER OG KJØNN .....	33
3.6 DE UNGE UFØRE.....	35
3.7 UFØREGRADE OG RESTARBEIDSEVNE .....	36
<b>4. VARIG TILRETTELAGT ARBEID</b> .....	<b>39</b>
4.1 HISTORIE.....	39
4.2 ARBEIDSSAMVIRKENES LANDSFORENING OG VEKSTBEDRIFTENE .....	40
4.3 SYsselsettingstiltaket.....	41
4.4 NAVS ROLLE .....	43
4.5 FINANSIERING.....	43

4.6	BONUSLØNN .....	44
4.7	DIAGNOSER.....	44
4.8	BEHOVSTILPASSEDE SYSSELSETTINGSORDNINGER.....	46
4.8.1	<i>Differensiert statlig driftsstøtte .....</i>	47
4.8.2	<i>VTA i ordinær bedrift .....</i>	48
4.8.3	<i>Uførepensjon som lønnstilskudd .....</i>	48
4.8.4	<i>Tidsubegrenset lønnstilskudd .....</i>	49
4.8.5	<i>Lærekandidatordningen i VTA-bedrifter.....</i>	50
<b>5.</b>	<b>METODE OG TEORI .....</b>	<b>52</b>
5.1	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	52
5.1.1	<i>Trinn 1: Problemstilling .....</i>	54
5.1.2	<i>Trinn 2: Spesifisere tiltak .....</i>	55
5.1.3	<i>Trinn 3: Spesifisere virkninger.....</i>	55
5.1.4	<i>Trinn 4: Sammenstilling, oppfølging og evaluering.....</i>	58
5.2	MOTIVASJONSTEORI.....	58
5.2.1	<i>Herzbergs to-faktorteori.....</i>	59
<b>6.</b>	<b>ANALYSE .....</b>	<b>62</b>
6.1	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	62
6.1.1	<i>Problembeskrivelse .....</i>	62
6.1.2	<i>Spesifisering av tiltak .....</i>	67
6.1.3	<i>Spesifisering av virkninger.....</i>	68
6.1.4	<i>Tallfesting og verdsetting av virkninger.....</i>	71
6.1.5	<i>Kalkulasjonspriser og skattekostnader ved offentlig finansiering .....</i>	75
6.1.6	<i>Sammenstilling .....</i>	78
6.1.7	<i>Ikke-kvantifiserbare virkninger for den enkelte uførepensjonist.....</i>	81
6.1.8	<i>Oppsummering .....</i>	88
<b>7.</b>	<b>MOTIVASJONSFAKTORER OG ØKONOMISKE INSENTIV - ANVENDELSE AV BEHOVS- OG MOTIVASJONSTEORI.....</b>	<b>89</b>
<b>8.</b>	<b>DRØFTELSE .....</b>	<b>99</b>
8.1	FORMÅL OG GRUNNPRINSIPPER.....	100
8.2	ORDINÆR ELLER SKJERMET VIRKSOMHET?.....	101
8.3	LØNN, ØKONOMISK KOMPENSASJON OG FINANSIERING.....	102
8.4	TILRETTELEGGING OG KOMPETANSE .....	106
8.5	ADMINISTRERING AV TILTAKET GJENNOM NAV .....	107
8.6	TILPASNING AV REGELVERK FOR UFØREPENSJON.....	108

---

8.7	OMFANG .....	109
8.8	REGJERINGENS FORSLAG TIL NY UFØRETRYGD.....	110
<b>9.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>112</b>
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>113</b>
	<i>Bøker og artikler.....</i>	<i>113</i>
	<i>Internettkilder .....</i>	<i>117</i>
	<i>Andre kilder .....</i>	<i>119</i>
	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>121</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Det norske samfunnet er basert på arbeid. Til tross for vår enorme petroleumsformue er verdiskapningen i den norske økonomien i hovedsak basert på arbeidskraft. I Nasjonalbudsjettet for 2011 anslås det at 80 prosent av nasjonalformuen utgjøres av framtidig arbeidsinnsats. Den resterende andelen omfatter estimert verdi av olje- og gassressurser, samt realkapital og finanskapital. Med et slikt utgangspunkt er det lett å forstå at effektiv utnyttelse av arbeidskraften er avgjørende for framtidig økonomisk vekst. Det er også viktig dersom den høye levestandarden og det høye velferdstilbudet i Norge skal kunne opprettholdes i framtiden. Høy yrkesdeltakelse er avgjørende for bærekraften i de offentlige velferdsordningene.

I internasjonal sammenheng er Norge et land med høyt utdanningsnivå, mange sysselsatte og lav arbeidsledighet. Slik sett burde forholdene ligge til rette for en effektiv utnyttelse av den nasjonale arbeidskraften. Det finnes imidlertid flere viktige utfordringer knyttet til dette. Den mest åpenbare er effektene av en stadig aldrende befolkning. Like viktig er den store andelen av befolkningen som med utgangspunkt i helserelaterte årsaker står utenfor arbeidslivet. Særlig aktuell er Norges store uføreandel. Det er denne utfordringen som danner grunnlag for vår utredning.

Fokuset på aktivisering av passive deler av befolkningen har de senere år vært tiltakende. Gjennom arbeids- og sysselsettingspolitikken har det blitt utformet en rekke tiltak for å hindre avgang til uføretrygd. Tiltak for å sysselsette de som allerede er uførepensjonister, finnes det imidlertid færre av. Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet er i praksis det eneste. Studier og forskning viser imidlertid at det finnes et stort ubenyttet arbeidskraftpotensial blant uførepensjonister.



## 1.2 Problemstilling

For å undersøke om det i samfunnsøkonomisk forstand er lønnsomt å aktivisere uførepensjonister gjennom statlige sysselsettingstiltak, formulerer vi følgende problemstilling:

*Er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å sysselsette uførepensjonister gjennom varig tilrettelagt arbeid? Dersom så er tilfelle, har ordningen de nødvendige økonomiske og motivasjonsmessige egenskapene som gjør dette mulig?*

## 1.3 Avgrensning

Sysselsettingstiltaket varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor er et naturlig utgangspunkt for å besvare problemstillingen. Det er to grunner til dette: Den første er at varig tilrettelagt arbeid i praksis er det eneste arbeidsmarkedstiltaket for uførepensjonister. Den andre er at ASVL, som støtter dette utredningsarbeidet med stipend, ønsker å undersøke om ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi gjort noen forenklende avgrensninger. Den første er at analysen er en marginalbetraktning - ikke en analyse av ordningen som helhet. Det vil si at vi undersøker de samfunnsøkonomiske effektene av å sysselsette én uførepensjonist gjennom varig tilrettelagt arbeid. Følgelig undersøker vi ikke effektene av en storstilt reaktivisering av uførepensjonister. Den andre forenklingen er at analysen ikke har noen tidsdimensjon, noe som vil si at den bare gir et bilde av dagens situasjon uten perspektiv på framtidig utvikling.

Videre er vurderingen av motivasjonsmessige faktorer ved varig tilrettelagt arbeid ikke basert på egne observasjoner, men drøftet med utgangspunkt i tidligere forskning og tilgjengelig litteratur.

## 1.4 Oppgavens struktur

Utredningen består av fire hoveddeler.

I del 1 gir vi først en bred innføring i norsk velferds- og sysselsettingspolitikk og setter dette i sammenheng med velferds- og trygdesystemet. Med fokus på helserelaterte trygdeytelser danner dette grunnlag for forståelsen av norsk uføreproblematikk. Deretter retter vi søkelyset mot varig tilrettelagt arbeid og gir en innføring i ordningens innhold og utforming.

I del 2 presenterer vi metode og teori som ligger til grunn for utredningens analyse. Den samfunnsøkonomiske analysen er basert på Finansdepartementets veileder i om det nevnte temaet. I tillegg presenteres nødvendig behovs- og motivasjonsteori, som i hovedsak består av Herzbergs to-faktorteori.

Utredningens analyse gjennomføres i del 3 hvor vi starter med den samfunnsøkonomiske analysen av varig tilrettelagt arbeid. Først identifiserer og verdsetter vi de kvantifiserbare virkningene for berørte interessegrupper. Dette munner ut i en beregning av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Deretter følger en gjennomgang av de ikke-kvantifiserbare virkningene ved ordningen. Avslutningsvis undersøkes det om sysselsettingstiltaket har de økonomiske og motivasjonsmessige egenskapene som er nødvendige for at tiltaket skal være attraktivt og anvendbart – både for vår analysegruppe og i generell forstand.

I del 4 samles trådene, og vi benytter kunnskap om eksisterende sysselsettingstiltak og helserelaterte ytelser samt resultater fra egen analyse og diskusjon til å peke på svakheter ved dagens ordning. Dessuten drøftes det hvordan et sysselsettingstiltak for uførepensjonister bør utformes for å ha størst mulig gjennomslagskraft. Til slutt presenteres noen betraktninger rundt relevante virkninger av Regjeringens forslag til ny uførepensjon.

## 2. Det norske velferds- og trygdesystemet

Det norske velferdssystemet er en samlebetegnelse på de velferdsrettigheter den norske befolkningen har rett til og krav på. Dette har vokst fram gjennom utviklingen av den norske velferdsstaten siden slutten av 1800-tallet, og omfatter i hovedsak oppgaver som har oppstått ved lokale behov og løst ved private eller kommunale initiativ. Mange av disse har med tiden blitt tatt hånd om av enkeltkommuner eller av privat sektor, men har over tid blitt overtatt som statlige oppgaver. Dette omfatter alt fra universell tilgang på helsetjenester og ulike former for trygdeytelser til gratis, høyere utdanning. Et viktig kjennetegn ved det norske velferdssystemet er at det er universelt – det omfatter med andre ord hele befolkningen uavhengig av demografiske, geografiske og økonomiske forskjeller. Overordnet for både velferds- og sysselsettingspolitikk i Norge er arbeidslinja. Hvilke prinsipper som ligger bak denne, vil vi presentere før vi går løs på spesifikke velferds- og trygdeordninger.

### 2.1 Arbeidslinja

Arbeidslinja er det overordnede målet for velferds- og sysselsettingspolitikken i Norge. Idéen bygger på at arbeid er et gode, og at det er best for den enkelte å forsørge seg selv ved innsats i arbeidslivet. Alle som kan, skal ha en jobb som gir en inntekt man kan leve av. For den enkelte er arbeid derfor en kilde til økonomisk trygghet, men også til selvrespekt og selvrealisering. For samfunnet bidrar høy sysselsetting til å forebygge fattigdom og sosiale forskjeller. Høy sysselsetting er også en avgjørende faktor for å trygge det økonomiske grunnlaget for velferdsstaten.

Satt i sammenheng med folketrygdens ytelser kan målet med arbeidslinja konkretiseres til at passive stønader bør erstattes med aktiviserende ytelser for å få utnyttet mest mulig av arbeidskraftpotensialet i befolkningen. Utviklingen i de helserelaterte trygdeytelsene, som presentert i figur 2.1, viser at målsetningen faktisk reflekteres gjennom den aktive politikken.

Arbeidslinja retter søkelyset mot en av de mest sentrale utfordringene i velferdspolitikken. På den ene siden skal ytelsene i folketrygden fungere som et sikkerhetsnett ved bortfall av arbeidsinntekt. Samtidig skal de utformes slik at arbeid alltid skal være et førstevalg.

---

Balansegangen kan være krevende for å sikre at trygd bare er en subsidiær erstatning for arbeid – ikke en foretrukket kilde til økonomisk trygghet for den enkelte.

Argumentasjonen som er brukt i og for arbeidslinja kan systematiseres i fem hovedargumenter. I *Tidsskrift for velferdsforskning* blir disse definert som:

1. **Det samfunnsøkonomiske argumentet:** Høy sysselsetting betraktes som en forutsetning for samfunnsmessig verdiskapning og dermed for bevaring av velferdsgodene på sikt.
2. **Integrasjonsargumentet:** Arbeidslinja skal bidra til en sosial integrering av personer som kan bli marginalisert.
3. **Kompetanseargumentet:** Hensiktsmessig faglig kvalifisering og arbeidstrening vil kunne bidra til å demme opp for en økning av nye stønadsmottakere. Dessuten vil det moralsk bidra til å synliggjøre sammenhenger mellom ansvar og rettigheter.
4. **Godeargumentet:** Arbeidet er et gode og gir den enkelte økonomisk selvstendighet og tilhørighet, noe som fører til økt selvaktelse og identitetsutvikling.
5. **Resiprositetsargumentet:** Fellesskapets evne til å yte noe er avhengig av at vi yter noe til fellesskapet. Dette argumentet peker mot den moralske sammenhengen som er mellom den enkeltes rettigheter og plikter. Den enkelte har altså en plikt til å gjøre sitt for å komme ut av avhengighetsforholdet til hjelpeapparatet.

Tanken om ”arbeid for velferd” som velferdsstrategi har sin opprinnelse fra 1970-tallets USA. Norge har ikke vært alene om å bli inspirert av denne, og arbeidslinjer er viktige element i velferdspolitikken både i Sverige og Danmark. Strategien ble lansert i Norge på begynnelsen av 1990-tallet, blant annet gjennom *Kleppe-utvalgets nasjonale strategi for økt sysselsetting* i 1991 og *Attføringsmeldingen* i 1992. I 1995 ble den nærmere utdypet og konkretisert i *Velferdsmeldingen* til Stortinget. I ettertid har den vært sentral som fundament for en rekke offentlige utredninger og flere reformer. Mest tydelig har dette vært i utformingen av IA-avtalen og NAV-reformen, som begge omtales i kapittel 3.

Verdiskapning og velferd er avhengig av hvor godt man klarer å utnytte arbeidskraftressursene som finnes. Endringene i befolkningsstruktur og alderssammensetning skaper utfordringer som gjør at bærekraften til de fellesfinansierte velferdsordningene er avhengig av en vellykket arbeidsmarkedspolitikk. Siden lanseringen

---

på begynnelsen av 1990-tallet har arbeidslinja gitt gode resultater. I internasjonal sammenheng er yrkesdeltakelsen høy og arbeidsledigheten lav. Til tross for at den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge er lav, er produktiviteten høy. I sum har dette ført til at både verdiskapning og velferd er blant de høyeste i verden. Arbeidslinja som strategi for arbeids-, sysselsettings- og velferdspolitikkk har lagt til rette for økt deltakelse i arbeidslivet. I tillegg har gode trygdeordninger bidratt til å redusere den enkelte arbeidstakers inntektsrisiko, noe som i sum også har økt omstillingsevnen i den norske økonomien. Likevel har det norske samfunnet utfordringer knyttet til de mange passive i yrkesaktiv alder, noe som illustrerer at arbeidslinja i seg selv ikke er en garantist for effektiv utnyttelse av det totale arbeidskraftpotensialet.

## 2.2 Folketrygden

Hjørnesteinen i det norske velferdssystemet er folketrygden. Folketrygden ble etablert ved innføringen av Lov om folketrygd i 1967, og har som formål å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved for eksempel arbeidsløshet, alderdom, sykdom, uførhet og dødsfall. Videre skal folketrygden bidra til å utjevne forskjeller i inntekt og levekår i befolkningen, samt bidra til at den enkelte borger skal *”klare seg best mulig til daglig”*. Formålet med folketrygden er med andre ord å sikre et grunnleggende livsopphold for hele befolkningen og samtidig bidra til en mer rettferdig fordeling (Lovdata, 2011b).

Alle som er bosatt eller har lønnet arbeid i Norge er pliktige medlemmer i folketrygden. Å være medlem i folketrygden vil si at man ved behov har rett til de trygdeytelser som ordningen omfatter. Det betyr også at man som skattebetaler plikter å bidra til folketrygdens finansiering.

Folketrygden finansieres gjennom statstilskudd, arbeidsgiveravgift og medlemsavgift fra arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og andre trygdede. Statstilskuddet og avgiftssatsene bestemmes av Stortinget gjennom statsbudsjettet. Medlemsavgiften for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende beregnes som en andel av pensjonsgivende inntekt. For 2010 var disse satsene 7,8 prosent for arbeidstakere og 11 prosent for selvstendig næringsdrivende. Trygdeavgiften for personer som får sitt livsopphold finansiert ved hjelp av trygdeordninger var 3 prosent (Arbeidsdepartementet, 2010a).

---

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2011 anslås folketrygdens samlede utgifter til om lag 326 milliarder kroner. Differansen mellom folketrygdens samlede utgifter og inntekter er anslått til 95 milliarder kroner. Dette finansieres ved hjelp av statstilskudd og utgjør omtrent 30 prosent av folketrygdens totale kostnader (Finansdepartementet, 2011b).

Et viktig element i velferdsstaten er at de som ikke er i stand til å sørge for egne behov og livsopphold, blir tatt hånd om. Syke får behandling, hjelp til å dekke utgifter knyttet til sykdommen og videre økonomisk støtte til livsopphold. Personer som er uføre eller funksjonshemmet, får varig støtte slik at konsekvensene av de fysiske og/eller psykiske plagene reduseres til et minimum. Å begrense virkningene av sykdom eller skade ivaretas også ved at man gjennom folketrygden sikres mot dramatiske endringer i levestandard. Siden ytelser og utbetalinger i hovedsak beregnes med utgangspunkt i tidligere arbeidsinntekt, fungerer de som individuelle forsikringer for å opprettholde egen levestandard. Felles for alle disse velferdsordningene er at de er organisert som ytelser i folketrygden.

### **2.2.1 Folketrygdens ytelser**

I folketrygdloven er det definert fire ulike behovssituasjoner hvor ytelser skal gis for å sikre økonomisk trygghet for medlemmene. Disse er arbeidsledighet, sykdom, familiesituasjon og alder. Den økonomiske tryggheten sikres ved å gi ytelser til dekning av utgifter, hjelp til selvhjelp og livsopphold (Lovdata, 2011b). I tråd med arbeidslinja er et felles mål for folketrygden at arbeid alltid skal være førstevalg. En rekke av folketrygdens ytelser er derfor rettet inn mot å hindre fravær og utstøting fra arbeidslivet, eventuelt å fremme tilbakeføring for de som befinner seg på utsiden.

### **2.2.2 Helserelevante ytelser**

I forhold til formålet med denne oppgaven er det ikke relevant med en gjennomgang av alle de ulike trygdeytelsene som finnes i folketrygden. Siden oppgaven tar utgangspunkt i uføretrygd er dette imidlertid et naturlig fordypningspunkt. I tillegg er det relevant å se nærmere på sykepengene og arbeidsavklaringspengene siden disse i mange tilfeller fungerer som mellomstasjoner på vei til uføretrygd.

---

## *Sykepenger*

Formålet med sykepenger er å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsuføre på grunn av egen skade eller sykdom. For å få utbetalt sykepenger må uføret føre til tap av pensjonsgivende inntekt og være dokumentert ved egenmelding eller sykemelding fra lege. Sykepenger er en midlertidig ytelse med maksimal varighet på 12 måneder (NAV, 2011d).

Som arbeidstaker har man rett på sykepenger fra første sykdomsdag. De første 16 kalenderdagene med egenmelding og/eller sykmelding blir sykepengene finansiert av arbeidsgiver. Ved sykmelding utover denne perioden finansieres sykepengene ved hjelp av folketrygden. Størrelsen på utbetalingen er avhengig av sykepengegrunnlaget, som igjen er basert på den gjennomsnittlige ukeinntekten i en periode, normalt fire uker, før man blir arbeidsufør. Ved langvarig sykmelding, som finansieres gjennom folketrygden, er utbetalingen basert på årsinntekt. Utbetalingen av sykepenger kan i løpet av et år aldri overstige seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6G).

Sykepenger benyttes også som kompensasjon for tapt arbeidsinntekt ved gradert sykmelding, men da tilsvarende graden av arbeidsuførhet. Graderingsgraden kan variere fra 20 til 100 prosent.

## *Arbeidsavklaringspenger*

Arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1. mars 2010 og erstattet da rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Sammenslåingen er illustrert i figur 2.1. Bakgrunnen for endringen var et ønske om et enklere regelverk. Brukerne skulle slippe å bli sendt mellom ulike stønadsordninger, hvor helsetilstand og arbeidsevne gjentatte ganger måtte dokumenteres. Med arbeidsavklaringspengene skulle det settes større fokus på den enkeltes muligheter, og hva som skulle til for å komme i arbeid eller aktivitet. Målet er at et tidligere og tettere samarbeid med NAV skal føre folk raskere tilbake i arbeid eller aktivitet. For noen kan resultatet også være en avklaring i forhold til varig uførepensjon.

På samme måte som sykepenger har arbeidsavklaringspenger som formål å sikre inntekt for personer med nedsatt arbeidsevne som følge av skade eller sykdom. Forskjellen fra sykepenger er at arbeidsavklaringspenger retter seg mot personer under aktiv behandling, som deltar på arbeidsrettet tiltak eller som får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid (Finansdepartementet, 2011a). Arbeidsavklaringspenger skal med andre

ord sikre inntekt i perioder man ikke er helt arbeidsufør, men har behov for bistand for å komme i arbeid. Denne kan bestå av medisinsk behandling, arbeidsrettete tiltak eller annen form for oppfølging fra NAV. I arbeidsavklaringspengenes natur ligger det at ordningen utelukkende er aktuell for personer som har vært i arbeid, men på grunn av sykdom eller skade ikke kan fortsette uten assistanse.

Størrelsen på utbetaling av arbeidsavklaringspenger er i utgangspunktet 66 prosent av inntektsgrunnlaget, men påvirkes av elementer som tidligere inntekt, forsørgeransvar for barn, mottak av andre trygdeytelser og lignende.

Med tanke på varighet er arbeidsavklaringspenger en fleksibel trygdeytelse. Behovet for bistand knyttet til arbeidsrettet aktivitet er avgjørende for ytelsens varighet, men normalt skal arbeidsavklaringspenger ikke utbetales i mer enn fire år.

### ***Uføretrygd***

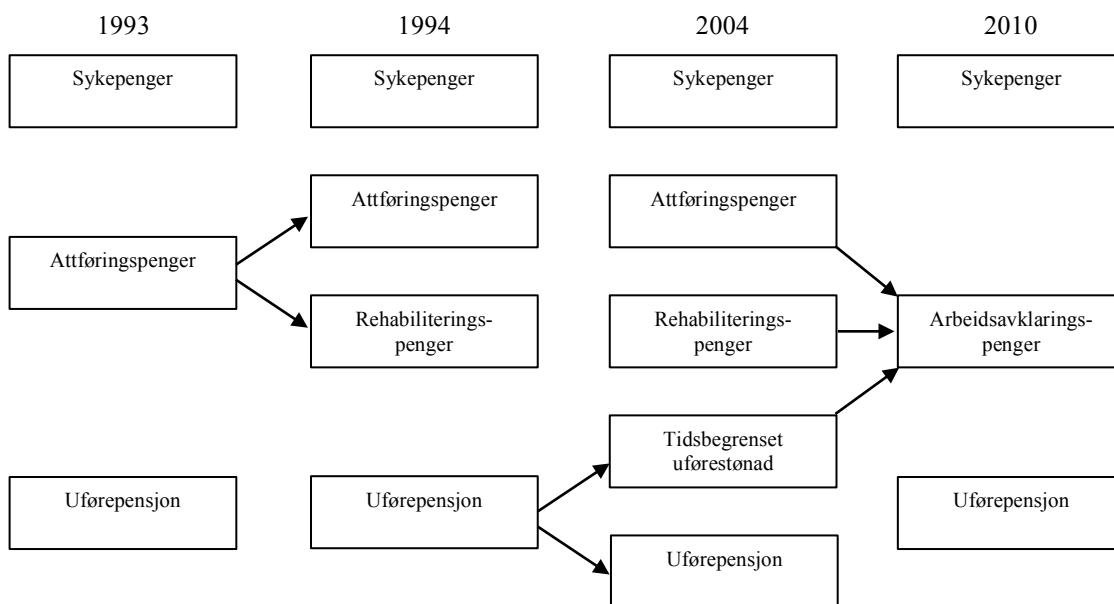
Uføretrygd er en trygdeytelse med formål å sikre inntekt til livsopphold for personer med varig nedsatt inntektsevne som konsekvens av sykdom eller skade. Det er et grunnleggende vilkår for uførepensjon at sykdommen eller skaden er primærårsaken til den reduserte inntektsevnen, og at reduksjonen er minimum 50 prosent. Videre skal uførepensjon ikke innvilges før inntektsevnen er forsøkt bedret ved hjelp av medisinsk behandling og hensiktsmessige tiltak for tilbakeføring til arbeidslivet. Uførepensjon vil derfor normalt være aktuelt først etter perioder med mottak av sykepenger og arbeidsavklaringspenger.

Uførepensjon blir i utgangspunktet beregnet på samme måte som alderspensjon, og er delt inn i en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Utover pensjonen kan en uførepensjonist tjene inntil 1G årlig, noe som per 1. mai 2011 tilsvarte kr 79 216 (NAV, 2011a).

På samme måte som for sykepenger kan uførepensjon tildeles med utgangspunkt i hvor stor grad man er arbeidsufør. Uførepensjonen skal på den måten være proporsjonal med uføregraden. Siden inntektsevnen må være redusert minimum 50 prosent for å gi rett til uførepensjon, er største graderingsgrad 50 prosent (NAV, 2011e).

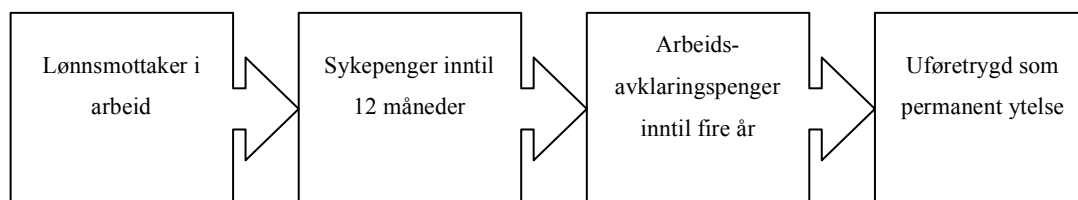


Figur 2.1 - Oversikt over utviklingen i de helse relaterte trygdeytelsene. Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006.



For å sette de ulike helse relaterte trygdeytelsene i sammenheng illustrerer figuren under en typisk utvikling av en arbeidstakers vei til uføretrygd. Det er imidlertid viktig å presisere at det avhengig av diagnose, alder og lignende også finnes andre hendelsesforløp enn det figuren illustrerer.

Figur 2.2 – Veien til uføretrygd

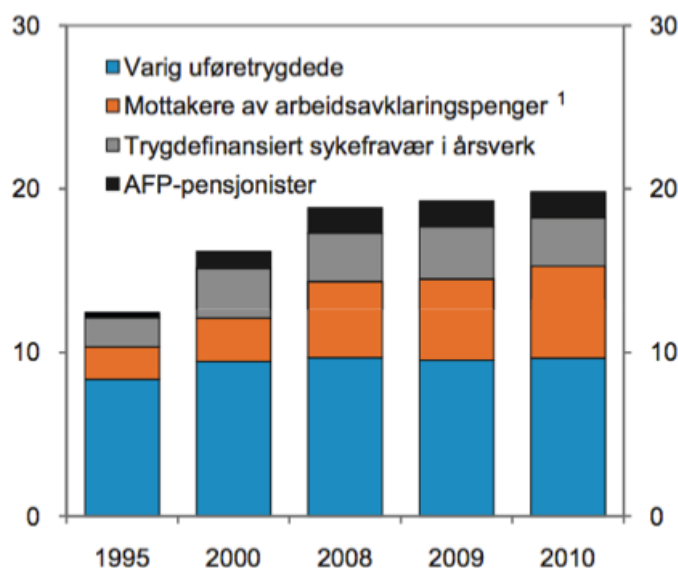


### 2.2.3 Omfang av helse relaterte ytelser

Ved utgangen av desember 2010 var det 215 197 mottakere av sykepenger og 174 275 mottakere av arbeidsavklaringspenger i Norge. Samtidig var 299 568 personer uføretrygdet.

Samlet vil det si at 689 040 personer i yrkesaktiv alder hadde en helserelatert trygdeytelse som sin primærinntekt (NAV, 2011b). Dette utgjør 18,9 prosent av den potensielle arbeidsstyrken<sup>1</sup>, og andelen har vokst over tid.

Figur 2.3 - Andel av befolkningen i yrkesaktiv alder på trygdeordninger. Prosent. Kilde: Finansdepartementet, 2010.

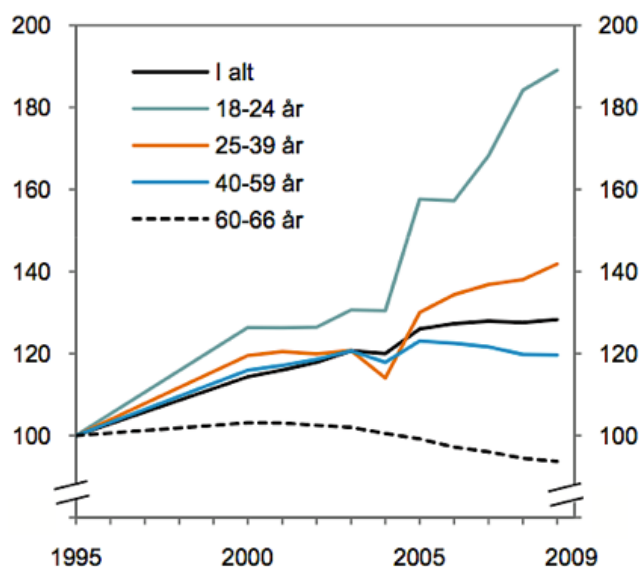


Omfanget av de helserelaterte trygdeytelsene tilsier at nesten hver femte nordmann i yrkesaktiv alder ikke deltar i arbeidslivet som konsekvens av en helserelatert lidelse. I 2008 gikk knapt 600 000 årsverk tapt på bakgrunn av dette (Sandås, 2009), og NAVs utgifter til disse trygdeytelsene var like i underkant av 111 milliarder kroner. Til sammenligning ble det samme år utbetalt drøyt 105 milliarder kroner i alderspensjon.

Mottakere av helserelaterte trygdeytelser er i størst grad representert i den eldre delen av befolkningen. I 2010 var tre av fire uføretrygdede mellom 50 og 67 år (NAV, 2011c). Uføreratene blant de eldste i yrkesaktiv alder har de siste årene avtatt noe. Dette må imidlertid ses i sammenheng med innføringen av og veksten i avtalefestet pensjon (AFP). Samtidig har det vært en klar vekst i uføreraten blant aldersgruppen 18 til 25 år. Siden 1995 er antall uføretrygdede i denne gruppen nær doblet (Finansdepartementet, 2010). For sykepenger og arbeidsavklaringspenger er aldersfordelingen ikke like klar, men befolkningen over 50 år utgjør en betydelig andel av statistikken.

<sup>1</sup> Arbeidsstyrken definert av Statistisk sentralbyrå som antall personer mellom 15 og 74 år.

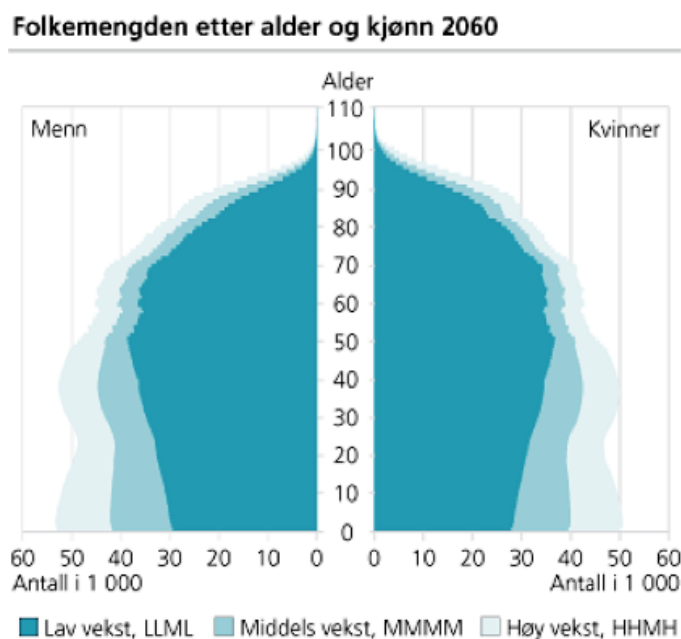
Figur 2.4 – Utviklingen i andel uførepensjonister etter alder. Indeks 1995=100. Kilde: Finansdepartementet, 2010.



## 2.3 Demografisk situasjon og befolkningsutvikling

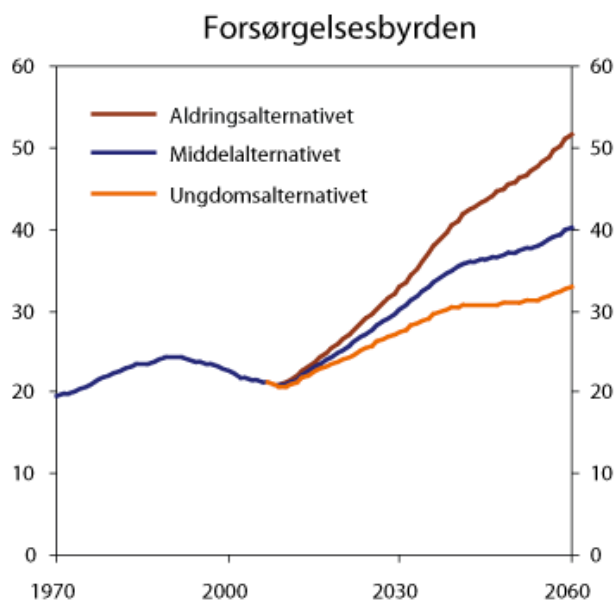
Norges demografiske struktur har de siste tiårene vært gunstig sett i lys av forholdet mellom antall alderspensjonister og yrkesaktive. Med en stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har den totale forsørgelsesbyrden vært relativt liten med tanke på skatte- og avgiftsfinansieringen av velferdstjenester og trygdeytelser for alders- og uførepensjonister. Slik vil imidlertid ikke situasjonen fortsette å være siden den gunstige aldersfordelingen i befolkningen vil endre seg. Som konsekvens av store fødselskull fra midten av 1940-tallet til starten av 1970-tallet samt stadig høyere levealder, vil andelen eldre i befolkningen øke markant fram mot år 2060. Mot 625 000 personer over 67 år i 2010 vil samme aldersgruppe i 2060 ha vokst til rundt 1,5 millioner (SSB, 2011b).

Figur 2.5 – Folkemengden etter alder og kjønn 2060. Kilde: SSB, 2011b.



En åpenbar effekt av en eldre befolkning er at en lavere andel av befolkningen er yrkesaktiv. Norge er også i en situasjon hvor det ikke bare blir flere eldre, men også flere barn. Sammenstiller vi økningen i antall barn under 20 år med den aldrende befolkningen, vil forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive øke i tiden fremover. Forsørgelsesbyrden kan beskrives som forholdet mellom antall personer i befolkningen utenfor yrkesaktiv alder og antall personer i befolkningen i yrkesaktiv alder (20 – 66 år). Figur 2.6 viser forsørgelsesbyrden i perioden 1970 til 2060 basert på registrerte tall og Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Figuren viser tre ulike scenario: et *ungdomsalternativ* med forholdsvis høy fruktbarhet, lav vekst i levealder og høy nettoinnvandring, et *aldringsalternativ* med forholdsvis lav fruktbarhet, høy vekst i levealder og lav nettoinnvandring samt et *middelvekstalternativ*. Vi ser av figuren at forsørgelsesbyrden avtok frem mot 2010, men forventes å øke gradvis i alle alternativene i perioden 2010 – 2060. Denne økningen indikerer at andelen eldre i forhold til yrkesaktive i befolkningen stadig er voksende, og at forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive følger samme utvikling.

Figur 2.6 – Befolkning 67 år eller eldre som andel av befolkning i yrkesaktiv alder. Prosent. Kilde: Finansdepartementet, 2008.

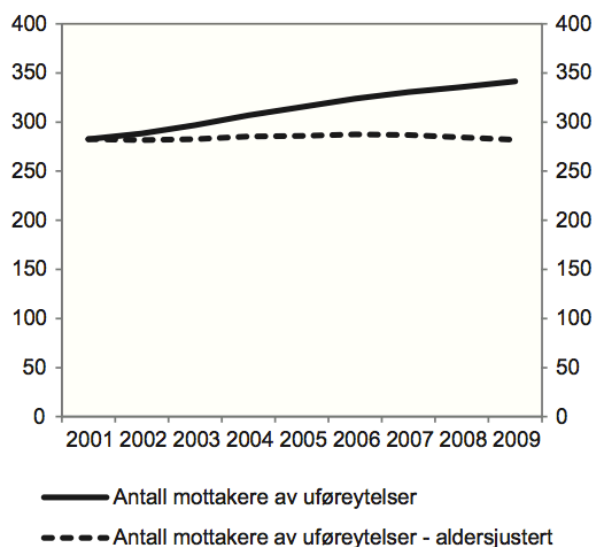


Et like viktig poeng i forbindelse med den demografiske utviklingen er at mottakere av helserelaterte trygdeytelser er størst i de eldste aldersgruppene, noe som i stor grad henger sammen med arbeidsslitasje og at helsen svekkes med alderen. I dag er de fleste mottakere av varige helserelaterte trygdeytelser over 50 år, og i gruppen 60 til 64 år mottar én av fire en uføreytelse. Med en aldrende befolkning vil derfor en større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder stå utenfor arbeidslivet. Dette vil også bidra til en økning i forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive. I tillegg til finansieringen av de voksende pensjonsforpliktelsene, skaper en aldrende befolkning også utfordringer knyttet til løsning av helse- og omsorgsoppgaver.

At alderseffekten allerede har gjort seg gjeldende, kan illustreres ved å benytte demografisk utvikling som forklaringsvariabel i utviklingen av antall mottakere av uføreytelser.<sup>2</sup> I perioden 2001 til 2009 vokste antall mottakere med drøyt 20 prosent – fra om lag 280 000 til om lag 340 000. Hele denne veksten kan forklares med den demografiske utviklingen.

<sup>2</sup> "Mottakere av uføreytelser" benyttes her som en samlebetegnelse på mottakere av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad.

Figur 2.7 – Antall personer som mottar en uføreytelse (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Antall i tusen. Kilde: Arbeidsdepartementet, 2011b.



I Stortingsproposisjon 130 L, "Endring i folketrygdloven", fra 2011 vises det til at endringer i befolkningssammensetningen følger av at de eldste aldersgruppene utgjorde en større andel av befolkningen i 2009 enn i 2001. Påstanden om at den demografiske utviklingen forklarer hele veksten i antall mottakere av uføreytelser kan derfor underbygges ved å benytte aldersjusterte uførerater. Det vil si at man antar en uendret aldersstruktur i perioden. Med dette som utgangspunkt viser den stiplede linjen i figur 2.7 at antall mottakere av uføreytelser ville være tilnærmet konstant ved uendret alderssammensetning. Dette innebærer at det relativt sett ikke har blitt flere syke, men flere eldre i samfunnet. Den reelle økningen som faktisk har funnet sted, må derfor tilskrives aldringen av de store alderskullene etter andre verdenskrig.

## 2.4 Høy uførepensjonering og endringer i arbeidslivet

Selv om utviklingen i antall uførepensjonister det siste tiåret i all hovedsak må ses i sammenheng med demografiske forhold, er årsakene til høy uførepensjonering mange og sammensatte. Det har vært forsket mye på området, og flere hypoteser er framsatt. Endringer

---

i helsetilstand og holdninger kan være noen forklaringsfaktorer. Lavere terskel for innvilget uførestatus, økonomiske insentiver og endringer i arbeidslivet kan være andre.

En nærliggende forklaring er en forverring av helsetilstanden til den norske befolkningen, da reglene for å få utbetalt uførepensjon krever at man må ha en varig sykdom, skade eller lyte. En ofte brukt indikator på befolkningens helsetilstand er forventet levealder. Statistikk fra SSB viser at i perioden 1970 til 2007 steg den fra 71 til 78,2 år for menn og fra 77 til 82,7 år for kvinner, noe som tilsier at nordmenn har fått bedre helse (SSB, 2011a). Samtidig viser SSBs helse- og levekårsundersøkelse at nordmenns selvopplevde helse har vært uforandret over lang tid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006). Samlet sett er det derfor lite som tilsier at en forverring av helsetilstanden har funnet sted. Økte forventninger til god helse og en stadig utbygd helsetjeneste kan imidlertid ha gjort at grensen for hva som anses som akseptable helseproblemer for både sykemelding og uførepensjonering er senket både blant arbeidstakere og arbeidsgivere. Denne holdningsendringen kan også ha funnet sted i helsevesenet og NAV.

I vurderingen av innvilgelse av uførepensjon må det i stor grad utvises skjønn ved tildeling. Dette gjelder både for arbeidsgiver, lege og saksbehandlere i NAV. Den enkeltes egen vurdering av i hvilken grad helsen skaper problemer i arbeidslivet har selvsagt også betydning. Endringer i normer og holdninger kan gjennom slik skjønnsutøvelse påvirke omfanget av uførepensjonering. Som nevnt i avsnittet ovenfor kan det ha blitt større aksept for enkelte helseproblemer, som for eksempel lettere psykiske lidelser. Ikke minst kan det være tilfelle at flere nye diagnoser har blitt stilt, som for eksempel ADHD. Videre kan det faktisk at flere i nærmiljøet blir uføre, skape ”smitteeffekter” ved at holdninger til å søke uførepensjon framfor å stå i arbeid, blir påvirket.

En annen årsak til høy uførepensjonering som blir nevnt i litteraturen, er økonomiske insentiv. I utgangspunktet skal ikke dette ha noen betydning for antall uførepensjonister da uførepensjon ikke skal være noe man velger. For de fleste med alvorlige helseproblemer er det lite sannsynlig at de økonomiske konsekvensene av å motta uførepensjon, har betydning for hvor mange som faktisk blir uførepensjonerte. Problemet er at det kan finnes en gråsoner, hvor det ikke er åpenbart om helsetilstanden kvalifiserer for en uføreytelse eller ikke. De økonomiske insentivene kan da ha en innvirkning på motivasjonen for å stå lenger i arbeid. Det har vært en framvekst av uførepensjonister med diagnoser knyttet til muskel- og skjelett-

---

og psykiske lidelser. Dette er alle diagnoser som for en utenforstående vil være vanskelig å dokumentere, men det vil være urimelig å anta at alle disse befinner seg i gråsonen.

På et mer overordnet nivå har vi vært vitne til en globalisering av verdensøkonomien som har skapt omstillingspress og endringer i arbeidsmarkedet. Norge blir i denne sammenheng framstilt som en av de store vinnerne. Som en liten, åpen økonomi har vi høstet gevinster av avregulering av markeder og åpning for utenlandsk konkurranse. Forklaringen på dette blir tilskrevet den såkalte nordiske modellen. Denne blir karakterisert ved en omfattende velferdsstat med vekt på universelle og sjenerøse inntektsordninger som gir betydelig økonomisk sikkerhet ved omstilling. For å opprettholde nivået på den offentlige sektoren er skattesatsene tilsvarende høye. Det har her blitt framhevet at den norske omstillingsevnen er god, hvor nedbemanning for bedrifter er lett, og trygdeordninger fanger opp de arbeidstakerne som blir rammet.

Som nevnt i kapittel 2.2.3 var det ved utgangen av desember 2010 hele 689 040 personer i yrkesaktiv alder som var registrert som mottakere av en helse relatert ytelse. Dette tallet har vært økende over tid, og en stor del av økningen kan tilskrives nettopp nedbemanning som følge av deregulering, ny teknologi og internasjonal konkurranse (Norman og Ulltveit-Moe, 2008). Videre har lave priser på arbeidsintensive importvarer ført til en utfasing av store deler av den arbeidsintensive industrivirksomheten. I tillegg har det høye lønnsnivået i Norge ført til en kraftig vekst i norske bedriftsinvesteringer i utlandet. Lønningene i Norge er også relativt høyere for jobber med lavt kompetanseinnhold enn for høyt kvalifisert arbeid. Dette gir et press i retning av at de lavkompetente jobbene enten forsvinner til utlandet eller erstattes av innleid arbeidskraft. Sannsynligheten for at den frigjorte arbeidskraften havner på uføretrygd og førtidspensjonering er dermed tilstede.

Statistisk sentralbyrå peker på at behovet for sysselsatte uten fullført utdanning er raskt synkende. Framskrivinger viser at andelen av sysselsatte som ikke har oppnådd fagbrev eller gjennomført videregående opplæring, vil reduseres med en tredjedel over de neste 20 årene. Kunnskapsminister Kristin Halvorsen uttrykker at det alltid vil være behov for noe ufaglært arbeidskraft i Norge, men konkurransen om de ufaglærte jobbene blir stadig tøffere (Kunnskapsdepartementet, 2010).

Dette viser at selv om Norge blir framstilt som en globaliseringsvinner, har endringene skjedd på bekostning av utstøting av arbeidstakere fra arbeidslivet. Omstillingspresset



---

globaliseringen har skapt, har ført til endringer i arbeidsmarkedet, hvor det blir fokusert på internasjonalisering og effektivisering. Stort fokus på effektivisering kan ha negativ effekt i form av neglisjering av behovet for resyssetning av frigjort arbeidskraft. Dette gir arbeidsgiver lave insentiver til å ansette personer med redusert restarbeidsevne. Den lavere produktiveten gjør at arbeidsgivere ikke kan forsvare å ansette dem, og i prosessen mot et mer inkluderende arbeidsliv vil økonomiske insentiver for inkludering være av betydning.

I den forbindelse er det viktig å påpeke sammenhengen mellom arbeidsledighet og uførepensjon. Frischsenteret, med Knut Røed i spissen, presenterte i 2010 studien *”Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise?”* (Røed m.fl., 2010), som tar utgangspunkt i tallmateriale fra norske bedrifter i perioden 1993 – 2005. Studien viser hvor stor gråsonen er mellom uførhet og arbeidsledighet. Den dokumenterer at mange uføre ikke hadde blitt det dersom de ikke hadde mistet jobben. Det kan derfor slås fast at risikoen for uførhet øker radikalt som følge av restruktureringer, effektivitetstiltak og oppsigelser. Resultatene underbygger påstanden om at veksten i antall uførepensjonister ikke utelukkende handler om tiltakende helseproblemer i befolkningen. FAFO-rapporten *”Den nye staten”* fra 2006 trekker samme slutninger for deler av offentlig sektor (Trygstad m.fl., 2006).

## 2.5 Konsekvenser og utfordringer

Innledningsvis i dette kapittelet pekte vi på arbeidskraft som Norges viktigste ressurs og på effektiv utnyttelse av denne som en sentral faktor for å kunne opprettholde dagens levestandard og velferdstilbud. Når vi nå har sett nærmere på de helserelaterte trygdeytelsene og omfanget av disse, er det mulig å trekke opp de viktigste konsekvensene og utfordringene knyttet til at en betydelig del av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet. Effektene av de demografiske utfordringene Norge står ovenfor de neste 50 årene, er også verdt å påpeke.

For samfunnet som helhet er finansiering av helserelaterte trygdeytelser den største utfordringen ved at nesten hver femte nordmann i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet. Allerede i dag overstiger statens utgifter til disse ytelsene utgiftene til alderspensjon, og de stiger fra år til år. En annen utfordring for samfunnet som helhet er tilgangen på kvalifisert

---

arbeidskraft. En av grunnene til at det importeres stadig med arbeidskraft til Norge fra utlandet, er at over 600 000 årsverk går tapt årlig som følge av helserelatert passivitet. Bemanningsbehovet vil heller ikke i tiden framover reduseres, da eldrebølgen krever økt bemanning i helse- og omsorgssektoren.

I lys av dette vil kostnaden ved mange yrkespassive i yrkesaktiv alder øke – ikke bare i statsfinansiell forstand, men også i en samfunnsøkonomisk kontekst. Som konsekvens av at antall yrkesaktive i befolkningen blir stadig mindre, vil verdien av en yrkesaktivs arbeidsevne øke. Alternativkostnaden, som er verdien av arbeidskraften i sin beste anvendelse, vil derfor øke sammen med andel yrkespassive i befolkningen.

De demografiske utfordringene vi står ovenfor som konsekvens av en aldrende befolkning fremhever viktigheten av effektiv utnyttelse av den potensielle arbeidsstyrken. Hovedbegrunnelsen for det er at velferdstjenestene og trygdeordningene har størst omfang blant eldre, men finansieres i hovedsak av yrkesaktive gjennom skatter og avgifter. Når arbeidsstyrken reduseres relativt til mottakere av trygdeytelser, øker derfor forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive. Dette skaper i tillegg et statsfinansielt problem siden det er begrenset hvor hardt man kan skattlegge arbeidsstyrken.

Utfordringen forsterkes videre av at de eldre deler av befolkningen mottar helserelaterte trygdeytelser i vesentlig større grad enn befolkningen for øvrig. Den totale pensjonsbyrden, med utgangspunkt både i alder og helse, er allerede stor, og vil med dagens utsikter øke betraktelig frem mot midten av århundret. I dag utgjør alders- og uførepensjoner 9,5 prosent av verdiskapningen i Fastlands-Norge. Tilsvarende tall i 2060 anslås til å være nærmere 15 prosent (Finansdepartementet, 2011b). Økningen er ikke utelukkende basert på at den demografiske sammensetningen endres, men også indirekte effekter som at alderspensjonistene har opptjent mer pensjon og lever lenger som pensjonister på grunn av økt levealder.

Fra et overordnet perspektiv handler dette om en statsfinansiell utfordring. Den største kilden til utfordringen er den aldrende befolkningen. Dette kan man, heldigvis, ikke gjøre noe med. Det som imidlertid er mulig å påvirke, er andelen av den potensielle arbeidsstyrken som står utenfor arbeidslivet. For å sikre fremtiden for det norske velferds- og pensjonssystemet er det derfor viktig å sørge for at så mange som mulig er i arbeid, og at gruppen som står utenfor

---

arbeidslivet på grunn av helse relaterte problemer, reduseres. Dette danner det overordnede rammeverket for denne utredningen.

### 3. Uføreproblematikk

Gjennom framstillingen i forrige kapittel kom det fram at Norge, til tross for høy yrkesdeltakelse og produktivitet, har en utfordring knyttet til utnyttelse av potensiell arbeidskraft. Stadig flere står utenfor arbeidslivet av helserelaterte årsaker, og utbetaling av ytelser fra folketrygden har over tid hatt en økende trend. I den offentlige debatten har det blitt uttrykt bekymring for denne utviklingen – ikke bare med utgangspunkt i nåværende situasjon, men også de negative konsekvensene dette medfører for framtidig arbeidsstyrke. Den største utfordringen knyttes til varig passivitet gjennom uførepensjon. Uførepensjon er ikke bare krevende i et statsfinansielt perspektiv, men også for den enkelte uførepensjonist som ikke får utnyttet sine ressurser. I dette kapitlet vil vi belyse ulike aspekter ved uførepensjon som alders- og kjønnsfordeling, omfang og restarbeidsevne.

Vi vil starte med en kort presentasjon av iverksatte tiltak for å snu den negative utviklingen. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv, også kjent som IA-avtalen, NAV-reformen og den nasjonale satsingen på reaktivisering fra 2001, er viktige i den sammenheng. Det er verdt å påpeke at ingen av disse tiltakene har rørt ved de økonomiske insentivene som ligger i uførepensjonen. Det betyr at uførepensjonen i seg selv har forblitt urørt, og de iverksatte tiltakene har blitt utformet uten å rokke ved det eksisterende regelverket. I Regjeringens forslag til ny uføretrygd og alderspensjon til uføre fra mai 2011 er dette imidlertid et aktuelt tema. Temaet diskuteres i kapittel 8.8.

#### 3.1 Intensjonsavtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble første gang inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen 3. oktober 2001. Bakgrunnen for avtalen var en utvikling der stadig flere gikk ut av arbeidslivet og over på langvarige trygdeordninger. IA-samarbeidet var et virkemiddel for å oppnå overordnede mål i sysselsettings-, arbeidsmiljø- og inkluderingspolitikken, hvor det å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet, står sentralt. Man ville med denne avtalen forsøke å hindre overgang til uførepensjonering, og det var et ønske

---

om å gi plass til alle som kunne og ville arbeide. Da avtalen ble inngått, hadde den en varighet på fire år, og den har siden blitt evaluert og signert igjen både i desember 2005 og februar 2010. Den siste IA-avtalen som partene ble enige om, løper fram til 31. desember 2013. Det overordnede målet for avtalen videreføres, og den kan deles i tre delmål: redusert sykefravær med 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001, økt sysselsetting for personer med redusert funksjonsevne og seks måneders lengre yrkesaktivitet for seniorer i forhold til 2009 (Arbeidsdepartementet, 2010d).

I 2009 utførte SINTEF en evaluering av IA-avtalen for hele den daværende avtaleperioden (2001 - 2009) (Ose, 2009). Hovedkonklusjonen var at kun ett av de tre delmålene var innfridd - målet om å øke forventet pensjonsalder for personer over 50 år med minimum seks måneder. Om IA-avtalen og dens fokus på seniorpolitikk kan ta æren for denne økningen, eller om dette skyldes forhold på arbeidsmarkedet, er imidlertid vanskelig å identifisere. Selv om ikke det første delmålet om en 20 prosents reduksjon i sykefravær var i nærheten av å bli innfridd, ble det registrert nedgang i sykefraværet i de rundt 3 000 virksomhetene i utvalget av IA-bedrifter. Her ble tettere oppfølging av sykemeldte sett på som den overordnede forklaringen. Når det gjaldt delmål to, om inkludering av mennesker med redusert funksjonsevne, ble dette vurdert som det vanskeligste målet. SINTEF-evalueringen viser til at én av tre IA-virksomheter i undersøkelsen aldri hadde diskutert muligheten for å ansette noen med varig redusert funksjonsevne. En utbredt oppfatning var at arbeidsgiverne ikke kunne ha ansvar for å inkludere personer med varig nedsatt funksjonsevne, som ikke hadde noen tilknytning til virksomhetene. Partene ble enige om at det var virksomhetenes hovedansvar å ivareta personer innad i virksomheten, som har eller får redusert funksjonsevne, mens det var myndighetenes hovedansvar å ivareta personer utenfor virksomheten.

Til tross for manglende måloppnåelse ble Regjeringen og partene i arbeidslivet enige om en ny avtale om inkluderende arbeidsliv i februar 2010. I forbindelse med den nye avtalen viser Statens Personalhåndbok til at et godt og inkluderende arbeidsliv er bærebjelken i den norske velferdsstaten. For den enkelte vil dette innebære en nøkkel til høyere livskvalitet samtidig som det bidrar til å sikre arbeidskraft i både privat og offentlig sektor. Færre langtidssyke og uføre, muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne til å fungere i arbeidslivet og flere seniorer i arbeid bidrar også til en forsvarlig utvikling av folketrygdens utgifter. På bakgrunn av dette vises det til at det er behov for sterkere innsats, og hovedmålene fra tidligere avtale videreføres (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2011). For

---

å oppnå målene vektlegges det i større grad enn tidligere systematisk og forebyggende HMS-arbeid i virksomhetene.

## 3.2 NAV-reformen

NAV-reformen ble iverksatt 1. juli 2006 og er den største omlegging av arbeids- og velferdsforvaltningen i nyere tid. NAV erstattet da Aetat og Trygdeetaten, som tidligere var separate organisasjoner. Reformen hadde tre formål hvor det første var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Det andre formålet var å gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen brukernes behov. Man skulle forhindre at brukerne ble kasterballe i systemet ved at de skulle møte et helhetlig og koordinert tilbud, hvor tjenestene og ytelsene skulle rettes mot deres arbeidsmuligheter og funksjonsevne. Det tredje målet var å få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Brukerne skulle sikres et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet de bodde eller tok kontakt med tjenesten. Innen 2010 skulle det etableres lokale arbeids- og velferdskontor i alle kommuner.

Arbeidet med denne omleggingen og moderniseringen av offentlig forvaltning ble påbegynt allerede i 2001 da sosialkomitéen på Stortinget foreslo at Regjeringen skulle utrede muligheten for en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og Trygdeetaten. Regjeringen Bondevik II svarte med å legge fram Stortingsmelding nr. 14 (2002 - 2003), *"Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten"*, i desember 2002. Det ble her foreslått to statlige etater. Den ene skulle ha ansvar for tjenester og ytelser til personer i arbeidsfør alder som trengte hjelp til inntektssikring. Den andre etaten skulle ha ansvar for pensjoner. I tillegg skulle kommune og stat samarbeide om en førstelinjetjeneste for brukerne. Flertallet i Stortinget mente imidlertid at Regjeringens forslag ikke ville løse de overordnede problemene.

I mars 2005 la Regjeringen Bondevik II dermed fram Stortingsproposisjon nr. 46 (2004 – 2005), *"Ny arbeids- og velferdsforvaltning"*, hvor de foreslo at det skulle etableres en statlig Arbeids- og velferdsetat med oppgaver fra Aetat og Trygdeetaten, og at det skulle etableres felles statlige og kommunale NAV-kontor i hver kommune. Regjeringens forslag ble behandlet i mai 2005 og fikk bred tilslutning i Stortinget. Det var dette som resulterte i den såkalte NAV-reformen.

---

Så vidt vi vet finnes det ingen publikasjoner som gjennomgående evaluerer hvilke effekter NAV-reformen har hatt. En formell evaluering av reformen, som ledes av Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen, pågår for øyeblikket og skal være ferdig innen 2014. Arbeidsforskningsinstituttet har imidlertid gjennomført en mindre undersøkelse hvor de NAV-ansattes opplevelser av reformen kommer til uttrykk (Andreassen, 2009). Denne legger særlig vekt på to utviklingstrekk. Det første er at NAV kan tilby mer samordnet og helhetlig hjelp til brukerne enn hva som var mulig for de tre tidligere etatene hver for seg. De ansatte opplever at brukerne har fått større innflytelse på hvilke løsninger som velges, og at dette fører til kvalitativ bedre tiltaksutnyttelse både for brukerne og for NAV. I tillegg pekes det på at NAV er godt rustet til å tilby gode løsninger for brukere med sammensatte behov. Dette kan tyde på en utvikling i samsvar med formålet om å bedre tilbudet for brukerne og tilpasse tiltaksbruken til de individuelle behov. Det andre utviklingstrekket som omtales i undersøkelsen er at saksbehandling i forbindelse med inntektssikring går på bekostning av arbeidsrettede aktiviteter. I så tilfelle er dette i strid med NAV-reformens formål om å få flere i arbeid og færre på stønad. På dette punktet finnes det imidlertid forskjeller mellom ulike NAV-kontor. Resultatet må derfor behandles med varsomhet.

### 3.3 Reaktivisering av uførepensjonister

Utviklingen i antall personer som har gått ut av arbeidslivet og over på uførepensjon, har over lengre tid vakt uro. Allerede på 1990-tallet ble det aktuelt å utforme tiltak for å motivere uføre tilbake i arbeid. Det var imidlertid først fra 2001 det ble lansert en nasjonal satsing for å reaktivisere uførepensjonister. Satsingen gikk under navnet "*Uføre tilbake i arbeid*", hvor Trygdeetaten og Aetat sammen fikk i oppdrag å tilbakeføre uførepensjonister med unyttet restarbeidsevne til arbeidslivet. Det ble lagt vekt på at personer med full uførepensjon skulle komme tilbake i arbeid på deltid eller fulltid, og at personer med gradert pensjon og deltidsarbeid skulle øke arbeidsinnsatsen.

Ekstra midler til Trygdeetaten ble bevilget over budsjett i perioden 2001 - 2003 og en del nye regler ble innført for å forsterke reaktiviseringsarbeidet. Sett fra uførepensjonistens side ble det innført nye beregningsregler som gjorde det mer gunstig å kombinere trygd og arbeid, men selve uførepensjonen ble ikke endret. Videre ble den såkalte frysperioden utvidet til tre år, og uførepensjonistene kunne dermed prøve seg i arbeid uten frykt for tap av

---

pensjonsrettigheter i denne perioden. Arbeidsgiver ble også gitt incentiver i form av blant annet lønnstilskudd og fritak for utbetaling av sykepenge i arbeidsgiverperioden. Lønnstilskuddet var i denne sammenheng tidsavgrenset og begrenset seg opp til 50 prosent av lønnsinntekten i inntil tre år. Tanken bak tidsavgrensningen var at arbeidsgiver etter hvert skulle betale for arbeidsinnsatsen som den fikk fra den enkelte. Arbeidsgiver ble også gitt mulighet til å ansette uførepensjonisten på midlertidig basis det første året, for deretter å måtte tilby fast ansettelse. På denne måten reduserte det risiko for arbeidsgiver som ble gitt mulighet til å prøve ut kandidaten i bedriften.

Satsingen ble gjort obligatorisk, noe som innebar at alle uførepensjonister som ble innkalt til møte med Trygdekontoret for å vurdere reaktivisering, måtte møte. Kartleggingsarbeidet var omfattende, og Ot.prp. nr. 102 viser at Trygdekontoret hadde foretatt en vurdering av rundt 60 000 saker hvor uførepensjonisten var under 50 år (Sosial- og helsedepartementet, 2001). I hovedsak var det en diagnose knyttet til muskel-/skjelettproblemer og/eller lettere psykiske lidelser som lå til grunn for uførepensjonen. NOU 2007:4 viser imidlertid at satsingen så langt hadde gitt beskjedne resultater. Svært få hadde kommet tilbake i fulltidsarbeid, og det var få arbeidsgivere som hadde benyttet seg av lønnstilskuddsordningen.

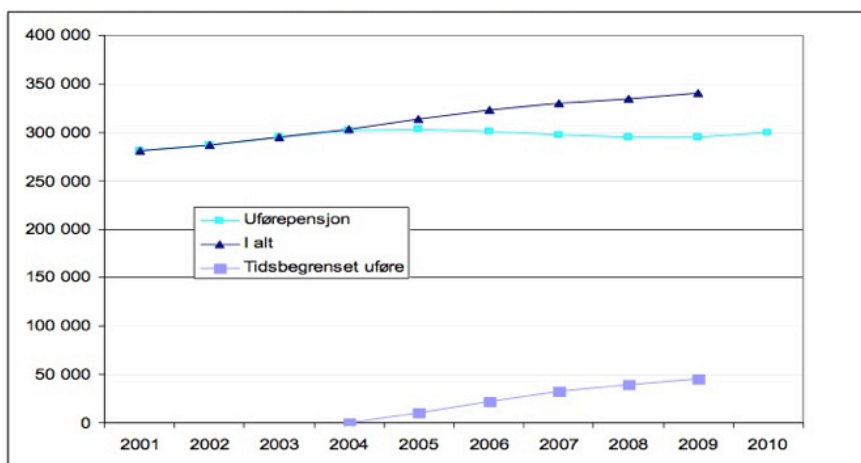
### 3.4 Utvikling

Selv med tiltak som IA-avtalen, NAV-reformen og satsingen på reaktivisering har det vært en tilnærmet kontinuerlig vekst i antall uførepensjonister. Figur 3.1 viser utviklingen i antall uføre fra juni 2001 til juni 2010. Fra 2001 til 2004 steg antall mottakere med nesten 20 000, og den raske veksten førte til nye tiltak og en rekke endringer i regelverket. Som vist i figur 2.1 ble uførepensjon fra 1. januar 2004 delt i en tidsbegrenset ytelse (tidsbegrenset uførestønad) og en varig ytelse (uførepensjon). Motivasjonen for dette var både å bidra til en holdningsendring i forhold til uførepensjon, og ved hjelp av økt oppfølging fra trygdetaten å øke muligheten for trygdemottakeren til å komme tilbake i arbeidslivet. Figur 3.1 viser en nedgang i antall uføre fra 2004 til 2009, men hvor det fra 2009 til 2010 forekom en økning på 4 700 mottakere. Mye av denne økningen kan relateres til endringen i sammensetningen av de helserelevante trygdeytelsene i 2010. Ved innføring av arbeidsavklaringspenge 1. mars 2010 ble tidsbegrenset uførestønad avviklet sammen med attføringspenge og



rehabiliteringspenger. Tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad ble overført til henholdsvis arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, og gir derfor utslag på statistikken.

Figur 3.1 – Antall personer med uførepensjon pr 30.06.01 – 30.06.10. Kilde: Lindbøl, 2010.

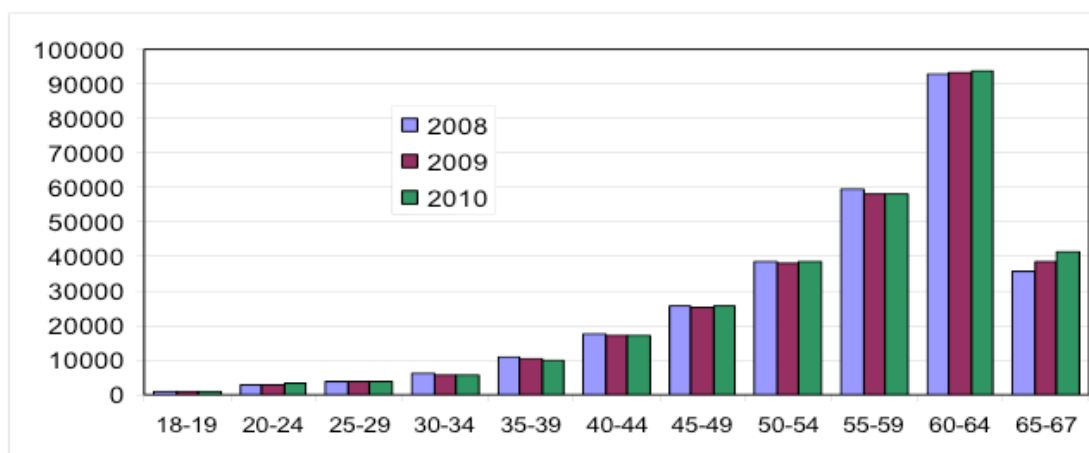


### 3.5 Omfang, alder og kjønn

Tall fra NAV viser at det i 2010 var 299 568 mottakere av uførepensjon i Norge, noe som utgjør om lag 10 prosent av den yrkesaktive befolkningen. Uføreraten på 10 prosent av potensiell arbeidsstyrke har i gjennomsnitt vært uendret fra 2001 til 2010. Den absolutte økningen i det totale antall uførepensjonister kan forklares med endringen i befolkningssammensetningen. De eldste aldersgruppene utgjør en stadig større andel av befolkningen, og hovedårsaken til dette er, som nevnt tidligere, at de store fødselskullene etter andre verdenskrig har blitt eldre.

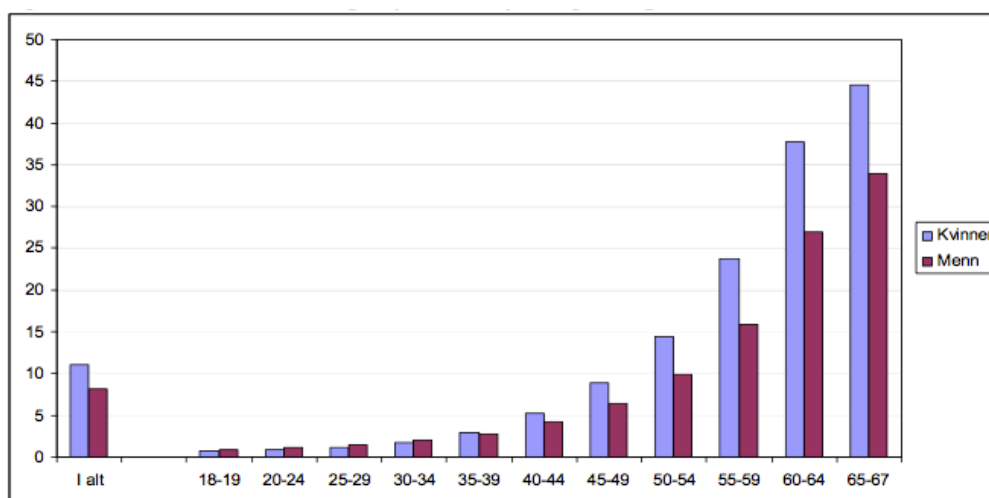
Figur 3.2 viser antall mottakere av uførepensjon fordelt på alder de tre siste årene. I aldersgruppen 65 - 67 år økte antall mottakere med 3 100 personer fra 2009 til 2010. Dette tilsvarer en økning på åtte prosent.

Figur 3.2 – Antall mottakere av uførepensjon, etter alder. Pr. 30.06.06 – 30.06.10. Kilde: Lindbøl, 2010.



Figur 3.3 gir en oversikt over uførepensjonistene fordelt på kjønn per 30. juni 2010, og den viser klare kjønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Av de 299 568 uførepensjonister i Norge i 2010 var 170 079 kvinner og 129 489 menn. Dette er en økning på 1,4 prosent fra juni 2009 for kvinner, og en økning på 1,9 prosent for menn i samme periode. For begge kjønn er økningen størst i aldersgruppen 60 - 67 år. I ung alder, fram til 34 år, er det flest menn som blir uførepensjonert. Derimot er det langt flere kvinner enn menn som blir uførepensjonert i aldersgruppen 50 - 67 år.

Figur 3.3 – Andel mottakere av uførepensjon, etter kjønn og alder pr. 30.06.10. Kilde: Lindbøl, 2010.



### 3.6 De unge uføre

NAV definerer unge uføre som personer som er født uføre eller er blitt minst 50 prosent uføre før han eller hun fyller 26 år. Som ung ufør kan man få en garantert tilleggssytelse etter særskilte regler. Man må da ha en alvorlig og klart dokumentert sykdom.

Blant unge er uføreandelen vesentlig lavere enn for eldre aldersgrupper. Andelen har imidlertid økt svært mye de siste 20 årene, og utviklingen medfører en betydelig vekst i framtidige tapte årsverk. I 2010 var det 8191 uføretrygdede i alderen 18 - 29 år (NAV). Dette tilsvarer en økning på syv prosent sammenlignet med 2009. I ECON-rapporten *"Hvorfor blir det flere unge uføre?"* utarbeidet i 2009 på vegne av Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble årsakene til at flere unge blir uføretrygdet, undersøkt. Det blir her trukket fram at det er spesielt uførhet på grunn av psykiske lidelser som har økt, og at sammensetningen av diagnoser er annerledes blant unge enn blant eldre uføre. I 2009 var 57,5 prosent av uføretrygdede i alderen 18 - 39 år i kategorien psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, hvor nevroser og atferds- og personlighetsforstyrrelser, organiske psykiske lidelser/schizofrene og paranoide lidelser og psykisk utviklingshemming var de dominerende diagnosene. Den ulike sammensetningen illustreres for eksempel med at andelen nye mottakere av uføreytelser som har psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, avtar med alderen. På den annen side er muskel-/skjelettlidelser og bindevevssykdommer lite vanlig blant unge, mens dette er den vanligste diagnosegruppen blant nye uføretilfeller totalt i befolkningen.

Rapporten konkluderer med at det finnes få data som kan tyde på at det er flere unge enn før som blir psykisk syke. Det som heller kan være tilfelle, er at for sammenlignbare tilstander får flere en diagnose i dag enn for 20 år siden. Dette kan tolkes i retning av at en større andel av dem som faktisk har rettigheter, får dem oppfylt. En annen tolkning av utviklingen kan være at det i dag finnes flere diagnoser for psykiske lidelser enn det gjorde tidligere. Innføringen av ADHD-diagnosen og veksten i antall tilfeller er et eksempel på dette. Selv om sykdommen i seg selv ikke var ny, har diagnosen gitt den berørte gruppen rettigheter de tidligere ikke hadde.

Endringer i arbeidslivet, som omtalt i kapittel 2.4, blir også sett på som en medvirkende årsak til utviklingen. Unge uføre er en gruppe som blir kjennetegnet med lav utdanning kombinert med liten eller ingen arbeidserfaring. Når dette ses i sammenheng med et generelt høyere utdanningsnivå og kostnadsmotivert nedbygging av arbeidsintensiv

industriproduksjon hvor mange ufaglærte tradisjonelt har hatt arbeid, gjør det situasjonen for de unge uføre vanskelig. Mangel på formelle papirer og arbeidserfaring i tillegg til varierende arbeidsevne gjør det vanskelig å finne en fornuftig sysselsettingsordning for de som ønsker å prøve seg i arbeid. Utsiktene for tilknytning til arbeidslivet er derfor lav for mange unge uføre.

### 3.7 Uføregrad og restarbeidsevne

Et sentralt tema innen uføreproblematikk er restarbeidsevne. Restarbeidsevne kan defineres som gjenværende funksjon hos en person med nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Sett i sammenheng med gradert uførepensjon er restarbeidsevne interessant fordi uføregraden skal gjenspeile den faktiske arbeidsevnen, og gradert uførepensjon skal benyttes i tilfeller hvor bare deler av denne er tapt (NAV, 2002).

Tabell 3.1 – Mottakere av uførepensjon etter kjønn og uføregrad. Pr. 30.06.01 – 30.06.10. Antall. Kilde: NAV, 2011b.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I alt</b>	<b>282 688</b>	<b>288 425</b>	<b>296 968</b>	<b>302 470</b>	<b>301 798</b>	<b>299 159</b>	<b>295 922</b>	<b>295 072</b>	<b>294 843</b>	<b>299 568</b>
<b>Tom. 49</b>	502	569	657	720	765	869	965	1 068	1 052	1 119
<b>50-69</b>	40 388	41 504	43 124	43 058	41 442	40 090	38 853	38 329	37 439	38 060
<b>70-99</b>	18 426	18 077	18 259	17 970	17 135	16 245	15 663	15 224	14 500	14 305
<b>100</b>	223 372	228 275	234 928	240 722	242 456	241 955	240 441	240 451	239 162	244 496
<b>Uoppgitt</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	2 690	1 588

Som tabell 3.1 viser mottok 82 prosent av de knapt 300 000 uførepensjonistene i 2010 full uførepensjon. Med utgangspunkt i NAVs retningslinjer for fastsettelse av uføregrad hadde denne gruppen tapt hele arbeidsevnen. Den resterende andelen på 18 prosent ble vurdert til å ha tapt bare deler av arbeidsevnen og mottok derfor gradert uførepensjon. Likevel har det i perioden 2003 til 2008 vært slik at i gjennomsnitt 24,1 prosent av de helt uføre hadde inntektsgivende arbeid i tillegg til uførepensjon (Arbeidsdepartementet, 2010c). I tillegg

viste Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse i 2009 at ni prosent av de fullt uføre uten inntektsgivende arbeid ønsket og var motivert for dette.

Det finnes ingen bestemte anslag på hvor stort arbeidskraftpotensialet er blant uføretrygdede. Statistikk, og avslørt arbeidsevne, viser imidlertid at mange uføretrygdede har en restarbeidsevne til tross for et uførevedtak der denne vurderes som ikke tilstedeværende. Ved å benytte denne dokumentasjonen sammen med tall for uførepensjonisters lønnsinntekt, er det imidlertid mulig å beregne et minimumsanslag på restarbeidsevnen blant de fullt uføre. Tabell 3.2 gir en oversikt over disse uførepensjonistenes lønnsinntekt i perioden 2003 til 2008. Den viser for eksempel at i 2008 hadde 15,2 prosent av uførepensjonistene som var 100 prosent uføre en lønnsinntekt mellom 0 og 0,5 G. Videre hadde 3,9 prosent i samme år en lønnsinntekt mellom 0,5 og 0,8 G, og 5,6 prosent hadde en lønnsinntekt tilsvarende 0,8G eller mer.

Tabell 3.2 – Uførepensjonisters lønnsinntekt målt i G. Andel av pensjonister med 100 prosent uføregrad. Kilde: Arbeidsdepartementet, 2010c.

Inntektsintervall i G	0 - 0,5 G	0,5 - 0,8 G	0,8 G eller mer	I alt
2003	15,4	3,6	5,1	24,1
2006	14,3	3,6	5,3	23,2
2007	14,8	3,8	5,7	24,4
2008	15,2	3,9	5,6	24,7

I gjennomsnitt tilsvarte lønnsinntekten for uførepensjonister med full pensjon 0,66 G i perioden.<sup>3</sup> Gjennomsnittlig lønn for heltidsansatte i ordinært arbeid i 2008 var kr 424 800, noe som tilsvarte om lag 6 G (SSB, 2010). Med gjennomsnittslønn som mål på full arbeidsevne, vil et grovt minimumsanslag på arbeidskraftpotensialet blant uførepensjonister beregnes til 11 prosent. Omfanget av dette kan illustreres på flere måter. Én måte å se det på er at hver uførepensjonist hadde en arbeidsevne tilsvarende én arbeidsdag annenhver uke. Omfanget illustreres imidlertid bedre om man ser restarbeidsevnen i sammenheng med antall uførepensjonister. Det var 240 451 pensjonister med 100 prosent uføregrad i 2008.

<sup>3</sup> Gjennomsnittet er beregnet med utgangspunkt i hvert enkelt inntektsintervalls andel av den totale arbeidsinntekten blant helt uføre i arbeid.

---

Restarbeidsevnen på 11 prosent vil dermed tilsvare 26 500 årsverk eller 6,25 milliarder kroner i sparte trygdeutgifter dersom restarbeidsevnen hadde ført til reduksjon i uføregrad.

Det er viktig å presisere at illustrasjonen ovenfor er forenklet og ikke ment som noe annet enn et minimumsanslag på hvor stor restarbeidsevne som finnes blant uførepensjonister. Selv små endringer i tallgrunlaget vil gjøre store utslag på aggregert nivå.

Dette kapitlet har vist at tiltak som IA-avtalen og NAV-reformen har blitt gjennomført for å snu den negative utviklingen i tilstrømming til uføreytelser. I NAV-systemet finnes det for eksempel en rekke sysselsettingstiltak for personer som midlertidig står utenfor arbeidslivet eller står i fare for å gjøre det. Fokuset på, og innsatsen for, å bremse tilgangen til uførepensjon er med andre ord absolutt tilstede. For personer som allerede har fått uførestatus, er situasjonen imidlertid en annen. Gjennom den nasjonale satsingen på reaktivisering av uførepensjonister i 2001 ble det forsøkt å gi uførepensjonister med restarbeidsevne en tilknytning til arbeidslivet. Satsingen ga ikke de resultatene som på forhånd var antatt. Beregningen av restarbeidsevne viser imidlertid at arbeidskraftpotensialet blant uførepensjonister er til stede. Dette resultatet styrkes ytterligere når man ser uførhet i sammenheng med arbeidsledighet. I dag finnes det i praksis bare ett sysselsettingstiltak av et visst omfang for denne gruppen; varig tilrettelagt arbeid. Siden dette tiltaket danner grunnlaget for oppgavens analyse, mener vi det er nødvendig med en grundig redegjørelse av hvordan det er organisert, hvem som benytter seg av det, og hvordan det finansieres. Det neste kapitlet vil derfor i hovedsak ta for seg dette.

---

## 4. Varig tilrettelagt arbeid

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er i dag det eneste statlige arbeidsmarkedstiltaket av et visst omfang for mennesker som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging for å være i arbeid. Tiltaket blir i hovedsak organisert i skjermet virksomhet, men en regelendring i 2006 åpnet for at varig tilrettelagt arbeid også kan tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Gjennom tilpassing og tilrettelegging av arbeidsoppgaver til den enkeltes yteevne skal uførepensjonister som har små utsikter til arbeid innenfor ordinært arbeidsliv gis mulighet til en tilknytning til arbeidsmarkedet. Tiltaket er ikke tidsbegrenset og er ikke først og fremst innrettet mot å kvalifisere deltakere til en overgang til ordinært arbeidsmarked. Det skal likevel foretas jevnlig vurderinger om overgang til andre tiltak, eventuelt ordinært arbeidsmarked, er formålstjenlig. Hovedinntektskilde for deltakerne på tiltaket er uførepensjonen, og i tillegg har de mulighet til motta bonuslønn fra tiltaksarrangøren som begrenser seg opp til 1G. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i 2009 var 7 777 personer som var sysselsatt gjennom VTA-tiltaket i skjermet sektor. For VTA i ordinær virksomhet var tallet 518 personer (Arbeidsdepartementet, 2011a).

### 4.1 Historie

VTA har sitt utspring tilbake til 1987 da Stortinget vedtok at Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) skulle avvikles. Denne avviklingen innebar en nedlegging av alle institusjonene innenfor HVPU, og en overføring av ansvar fra fylkeskommunene til kommunene for mennesker med en psykisk utviklingshemming. Brukerne som tidligere hadde vært institusjonsboere, skulle tilbakeføres til sine respektive hjemkommuner. Bakgrunnen for dette arbeidet var tanken om at alle har rett til samme levekår og samme valgfrihet så langt det er mulig. Mennesker med en psykisk utviklingshemming skulle gis tilbud om sosiale og helsemessige tjenester på lik linje med andre av landets borgere. En hovedhensikt var å omplassere klientene fra institusjoner til egen bolig. I Stortingsmelding nr. 47 av 1989 - 90 la dermed Sosialdepartementet fram en melding til Stortinget som omhandlet gjennomføringen av Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming,

---

også kjent som både HVPU-reformen og Ansvarsreformen. Reformen innebar en flytting av 5 100 personer fra institusjoner til egen bolig i sine respektive hjemkommuner.

På bakgrunn av rundskriv fra departementet måtte kommunene forberede tilbakeflyttingen fra institusjonene og planlegge tilbud for hjemmeboende før reformen ble iverksatt. Kommunene ble pålagt å utarbeide tiltaksplaner for den enkelte, som skulle gjenspeile behovet for framtidige tjenester. I perioden 1988 – 1990 ble det bevilget spesielle statstilskudd til planlegging og utvikling av tiltak.

Reformen ble iverksatt 1. januar 1991, og det endelige tidspunktet for nedlegging av institusjoner var 31. desember 1995. For personer omfattet av reformen kunne overgangen fra institusjon til å bo i egen bolig, uten noe sosialt nettverk, være vanskelig. I Stortingsmelding 47 (1989 – 1990) ble det fastslått at *”arbeidsløshet gir samme sosiale og helsemessige problem for psykisk utviklingshemmede som for andre”*. Det ble derfor satt fokus på arbeid som en viktig faktor både i forhold til integrering og også i forhold til personens sosiale liv.

Før HVPU-reformen lå ansvaret for dagtilbud på institusjonene lagt under Helse- og sosialetaten, og Arbeidsmarkedsetaten hadde ansvar for arbeidstilbud. I Stortingsmelding nr. 67 (1986 - 87) ble det lagt til grunn at sysselsettingspolitikken for utviklingshemmede skulle være Arbeidsmarkedsetatens ansvar, og at det skulle arbeides mot størst mulig grad av integrering i ordinært arbeid og ordinære arbeidsmarkedstiltak. 1. januar 1991 overtok dermed Arbeidsmarkedsetaten ansvaret for arbeidssentrene i HVPU, og de fikk den nye betegnelsen PV (produksjonsrettede verksteder). Nyetablerte bedrifter fikk betegnelsen ASVO (arbeidssamvirker i offentlig regi), og disse har i noen grad beholdt sine navn. Etter 2001 ble produksjonsverkstedene gradvis gjort om til VTA-bedrifter.

## 4.2 Arbeidssamvirkenes Landsforening og Vekstbedriftene

Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) ble stiftet i 1991 og er arbeidsgiverforeningen for Vekstbedriftene, tidligere kalt vernede bedrifter. Per 1. januar 2011 hadde ASVL 233 medlemsbedrifter. Vekstbedrifter sysselsetter arbeidstakere som i kortere eller lengre tid har behov for en tilrettelagt arbeidsplass. Ifølge Vekstbedriftene selv er de ikke etablert for å



---

drive industrivirksomhet siden primæroppgaven er å utvikle mennesker. Det viktigste målet er å gi dem som har en kortvarig eller langvarig begrensning i sine jobbvalg, muligheter til å leve et aktivt yrkesliv i stedet for å passiviseres på trygd. Tall fra Vekstbedriftenes nettsider viser at de i 2010 produserte varer og tjenester for om lag 750 millioner kroner. Bedriftene konkurrerer på lik linje med andre leverandører i markedet og innehar ofte en nøkkelrolle i produksjons- og næringsliv rundt om i Norge. Spennet i varer og tjenester som leveres, varierer i alt fra transporttjenester til avanserte deler til både bil- og offshoreindustrien. Vekstbedriftene sysselsetter og avklarer nærmere 13 000 personer gjennom følgende tiltak: VTA (varig tilrettelagt arbeid), APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet), AB (arbeid med bistand) og avklaring. Ansettelsesforholdene følger bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven, og Vekstbedriftene er aksjeselskaper med offentlig eier som styres etter Aksjeloven. Eierne har imidlertid ikke anledning til å ta ut utbytte, og eventuelt overskudd blir i bedriften for videre utvikling og til beste for de ansatte.

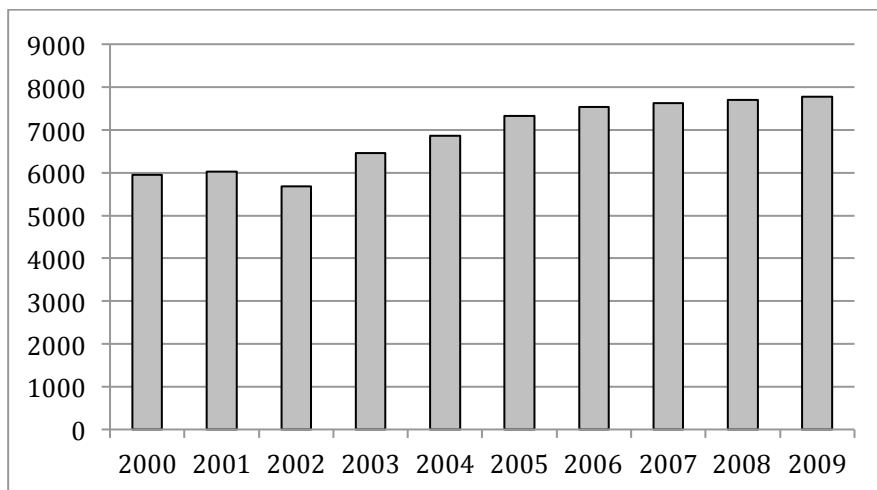
### 4.3 Syssettingstiltaket

Tall fra ASVL viser at varig tilrettelagt arbeid er tiltaket med størst antall deltakere i Vekstbedriftene (ASVL, 2009). VTA er arbeidsplasser NAV tilbyr personer som er innvilget, eller som i nær fremtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for en arbeidsplass der oppgavene er individuelt tilpasset. Tiltaket ble innført 1. januar 2002, og gamle tiltakstyper som arbeidssamvirke (ASV), arbeidssamvirke i offentlig sektor (ASVO) og produksjonsverksteder (PV) ble slått sammen til VTA. Bestemmelsen om varig tilrettelagt arbeid er ikke hjemlet i noen lov, men reguleres gjennom *”Forskrift om arbeidsrettede tiltak”* (Lovdata, 2011a).

Deltakerne på VTA er i juridisk forstand å anse som ansatte i et arbeidsforhold, med samme rettigheter og plikter som ordinære ansatte. Dette innebærer blant annet at deltakerne har seks måneders prøvetid, at de skal ha en arbeidskontrakt, og at de har krav på å få gjennomført medarbeidersamtaler.

Tall fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser at det har vært en tilnærmet jevn vekst i antall VTA-plasser i skjermet virksomhet de siste årene. Figur 4.1 viser utviklingen i antall VTA-plasser i skjermet virksomhet fra år 2000 til 2009.

Figur 4.1 – Utviklingen av antall deltakere på VTA i skjermet virksomhet, 2001 – 2009. Kilde: Arbeidsdepartementet, 2011a.



I 2009 var antallet VTA-plasser i skjermet virksomhet 7 777. På samme tidspunkt viser tall fra ASVL at det var 767 personer som stod på venteliste eller ønsket plass i tiltaket. Sammenlignet med VTA i ordinære virksomheter var antall plasser 519 i 2009.

Når det gjelder gjennomstrømningen på tiltaket, er denne lav. Totalt var det 337 personer som sluttet på VTA i 2009 av ulike årsaker. Ifølge ASVLs årsstatistikk gikk 31 av disse over til ordinært arbeid, 73 gikk over i aktive tiltak, og de resterende 233 gikk over på passive tiltak.<sup>4</sup> At kun 31 personer gikk over til ordinært arbeid, må sees i sammenheng med at tiltaket ikke er tidsbegrenset. Tiltaket skal i hovedsak ikke kvalifisere deltakerne til overgang til det ordinære arbeidsmarked. Det skal være et tilbud til de som står langt fra det ordinære arbeidsmarked, men som gjennom tilrettelegging og oppfølging gis mulighet til utvikling og vedlikehold av egen kompetanse. Likevel skal det jevnlig vurderes om deltakeren kan være aktuell for overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært

<sup>4</sup> Passive tiltak kan også omfatte overgang til alderspensjon

---

arbeid. Dette gjøres ved at bedriften hver sjette måned er pålagt å sende inn en utviklingsplan for den ansatte, sammen med rapport for den foregående perioden til NAV.

## 4.4 NAVs rolle

I henhold til gjeldende regelverk er NAV den innsøkende instans av personer til VTA og står dermed sentralt i gjennomføringen av tiltaket. Det er NAV lokalt som behandler søknad om VTA-plass og fatter endelig vedtak om deltakelse i ordningen. Det er imidlertid den enkelte arrangørbedrift som avgjør hvem som får en VTA-plass i bedriften. På denne måten skiller tiltaket seg fra andre arbeidsmarkedstiltak som for eksempel arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og arbeid med bistand (AB), hvor NAV lokalt har en mer direkte innflytelse på hvem som skal delta. I FAFO-rapporten *"De har jo uansett uføretrygden sin"* fra 2008 blir det pekt på at bakgrunnen for dette er varigheten på tiltakene. APS og AB blir sett på som tiltak av en mer midlertidig karakter og legger ikke opp til en varig tilknytning slik tilfellet ofte er for VTA.

## 4.5 Finansiering

Tiltaksarrangørene blir tildelt et årlig statlig driftstilskudd etter fast sats for hver enkelt VTA-plass. Per 1. januar 2011 var dette tilskuddet kr 128 344. I tillegg til det statlige tilskuddet mottar tiltaksarrangøren et kommunalt tilskudd som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige driftstilskuddet, noe som i 2011 utgjør kr 32 086. Det kommunale tilskuddet betales av deltakernes bostedskommune i henhold til lov av 16. januar 1970 om folkeregistrering (ASVL, 2011). Graden av medfinansiering varierer imidlertid fra kommune til kommune. De nyeste publiserte tallene fra ASVL viser at det gjennomsnittlige årlige kommunale tilskuddet i 2009 var kr 38 601 per tiltaksplass. Dette utgjør 32 prosent av det statlige tilskuddet – altså noe høyere enn minimumskravet.

## 4.6 Bonuslønn

Deltakerne på VTA mottar uførepensjon som sin hovedinntektskilde til livsopphold. I tillegg kan deltakeren motta bonuslønn fra tiltaksarrangøren. Opplysninger fra ASVL bekrefter at alle VTA-deltakere er mottakere av bonuslønn, men at timesatsen varierer fra bedrift til bedrift. Beregningen av bonuslønn tar utgangspunkt i virksomhetens økonomiske bæreevne, hvor bedriftene kan fordele overskuddet mellom utbetaling av bonuslønn, andre sosiale goder eller trivselstiltak eller investeringer i virksomheten. Minstesats for bonuslønn fastsettes ved de sentrale forhandlingene mellom Fellesforbundet og ASVL og ble i perioden 2010 - 2012 fastsatt til kr 13,75 kr pr. time. De nyeste tallene fra ASVLs lønnsstatistikk viser at bonuslønnen for 2010 i gjennomsnitt var kr 23,25 pr. time - en økning på 3,5 prosent fra 2009.

I tillegg til uføretrygd og bonuslønn har deltakerne, som alle andre uførepensjonister, mulighet til å være i annet inntektsgivende arbeid. Det totale beløpet en VTA-deltaker kan motta i bonuslønn og annet inntektsgivende arbeid, er imidlertid begrenset til 1 G.

## 4.7 Diagnoser

Tabell 4.1 gir en oversikt over de ulike diagnosene som er representert i VTA-tiltaket, for både skjermet og ordinær virksomhet, i 2009. Som oversikten viser, er deltakerne på VTA en mangfoldig gruppe, og spennet i diagnoser strekker seg i alt fra muskel- og skjelettsykdommer til psykiske lidelser og rusmisbruk. Oversikten viser også at diagnosefordelingen i skjermet virksomhet skiller seg fra den i ordinær virksomhet. I skjermet virksomhet er den største gruppen av deltakere registrert med en psykisk utviklingshemming, og ved utgangen av desember 2009 utgjorde denne gruppen 35 prosent av deltakerne i skjermet virksomhet. På samme tidspunkt utgjorde mennesker med en psykisk lidelse 14 prosent av deltakerne i skjermet virksomhet, og var dermed den nest største gruppen.

I ordinære virksomheter er resultatet et annet enn det vi finner i skjermede virksomheter. Her er det mennesker med diagnoser knyttet til psykiske lidelser som er dominerende, og tabell 4.1 viser at denne gruppen ved utgangen av desember 2009 utgjorde 23 prosent av alle

deltakerne i ordinær virksomhet. At denne diagnosegruppen i større grad enn andre prøves ut i det ordinære arbeidslivet, er kanskje naturlig og i samsvar med sentrale, internasjonale trender i utviklingen innen psykiatrisk rehabilitering og atferding. Deltakere med en psykisk utviklingshemming er også her representert, men i samme periode utgjorde denne gruppen kun 16 prosent av deltakerne.

Tabell 4.1 - Diagnosebildet for VTA i skjermet og i ordinær virksomhet, 2009. Kilde: Arbeidsdepartementet 2011.

Diagnoser	VTA i skjermede virksomheter		VTA i ordinære virksomheter	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.
Muskel- og skjelettsykdommer	422	5	27	5
Psykiske lidelser	1 060	14	118	23
Sosiale forhold	280	4	21	4
Andre sykdommer	163	2	26	5
Blind - svaksynt	59	1	4	1
Døv - hørselshemmet	103	1	1	0
Hjerte- og karsykdommer	52	1	5	1
Hudsykdommer	18	0	4	1
Lunge- og luftveissykdommer	27	0	2	0
Nevrologiske sykdommer og hodeskader	471	6	54	10
Psykisk utviklingshemming	2 724	35	83	16
Rusmisbruk	70	1	6	1
Stoffskiftesykdommer	33	0	5	1
Ukjente sykdommer	595	8	25	5
Ikke registrert	1 647	21	137	26
Sum	7 724	100	518	100

Når det gjelder utviklingen over tid viser tabell 4.2 diagnosefordelingen for VTA i skjermet virksomhet for perioden 2002 til 2009. Denne viser at personer med psykisk utviklingshemming har vært den største gruppen på tiltaket gjennom hele perioden. Som andel av totalt antall deltakere har imidlertid denne andelen vært synkende. I 2002 var 47,5 prosent av alle deltakerne i skjermet sektor registrert med diagnosen psykisk utviklingshemming, mens det tilsvarende tallet i 2009 var redusert til 35,5 prosent. Vi registrerer imidlertid at antall deltakere med psykisk utviklingshemming er relativt stabilt i absolutte tall.

Uførepensjonister med en psykisk lidelse utgjør den nest største diagnosegruppen i perioden. Tabell 4.2 viser at denne gruppen utgjorde en andel på 12,4 prosent i 2002. I 2009 tilsvarte den samme andelen 13,7 prosent, og vi ser at, i motsetning til mennesker med en psykisk utviklingshemming, har det her vært en økning. For mennesker med en diagnose knyttet til sosiale forhold og rusproblemer har det også jevnt over funnet sted en økning i perioden.

Utover dette har det ikke vært noen markante endringer i diagnosebildet i perioden, men det som kan være verdt å merke seg er det i 2002 var 519 personer som ikke var registrert med noen diagnose, og denne gruppen hadde økt til hele 1 648 personer i 2009, noe som tilsvarer henholdsvis 9,1 og 21,2 prosent av alle deltakerne i skjermet virksomhet. Årsaken til dette er ikke kjent.

Tabell 4.2 – Deltakere i VTA i skjermede virksomheter fordelt på diagnose, 2002 - 2009.<sup>5</sup> Kilde: Arbeidsdepartementet, 2011.

Tiltak		Muskel og skjelett	Psykiske lidelser	Utviklingshemming	Rus og sosiale forhold	Andre sykdommer	Ikke registrert	I alt
VTA	Antall	328	706	2 699	191	1 238	519	5 681
2002	Pst.	5,8	12,4	47,5	3,4	21,8	9,1	100
VTA	Antall	343	899	3 095	280	1 472	771	6 860
2004	Pst.	5,0	13,3	45,1	4,1	21,5	11,2	100
VTA	Antall	407	1 065	2 951	283	1 582	1 339	7 627
2006	Pst.	5,3	14,5	38,7	3,7	-	-	
VTA	Antall	415	1 063	2 824	356	1 557	1 484	7 699
2008	Pst.	5,4	13,8	36,7	4,6	-	-	
VTA	Antall	422	1 065	2 758	350	1 534	1 648	7 777
2009	Pst.	5,4	13,7	35,5	4,5	19,7	21,2	100

## 4.8 Behovstilpassede sysselsettingsordninger

Diagnosebildet viser at dagens VTA-deltakere er en heterogen gruppe hvor spennet i diagnoser strekker seg i alt fra muskel- og skjelettsykdommer, nevrologiske sykdommer og hodeskader til rusmisbruk, stoffskiftesykdommer, lunge- og luftveissykdommer, blinde/svaksynte og døve/hørselshemmede. Felles for dem alle er at de trenger tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen for å kunne ha en tilknytning til arbeidslivet. Hvor mye

<sup>5</sup> Tallene inkluderer deltakere i produksjonsverksted og arbeidssamvirke. Disse tiltakene er under utfasing.

---

tilrettelegging den enkelte har behov for, og hvilke arbeidsoppgaver deltakerne er i stand til å utføre, er imidlertid høyst varierende.

Felles for de fleste sysselsettingsordninger for personer med nedsatt eller varierende arbeidsevne og behov for tilrettelegging er at de består av to økonomiske komponenter. Den ene er et økonomisk tilskudd som fungerer som kompensasjon for nedsatt arbeids- og produksjonsevne. Den andre er et tilskudd til individuell tilrettelegging for den enkelte tiltaksdeltaker. Nivåene på de to komponentene varierer både i forhold til hverandre og fra ordning til ordning.

Det har etter årtusenskiftet blitt innført flere (forsøks)ordninger med ulik vektlegging av de to økonomiske komponentene. Eksempler er differensiert statlig driftsstøtte, VTA i ordinær bedrift, uførepensjon som lønnstilskudd og tidsubegrenset lønnstilskudd. I den videre framstillingen vil vi gi en kort innføring i de ulike ordningene.

#### **4.8.1 Differensiert statlig driftsstøtte**

Forsøksordningen med differensierte støttesatser for varig tilrettelagt arbeid ble igangsatt i 2002. Formålet var å etablere fleksible statlige støtteordninger basert på VTA-deltakernes ulike behov. Det ble innført tre ulike støttesatser. 125, 100 og 75 prosent for deltakere med henholdsvis stort, middels og lite støttebehov. Differensieringen av satsene ble basert på en individuell kartlegging av den enkelte deltaker. Forsøksordningen ble avsluttet i 2005 og er i etterkant blitt evaluert av Møreforskning. Rapporten, *"Systematikk og innleving"*, konkluderte med at ordningen hadde positive effekter på tilbudet forsøksbedriftene ga til brukerne. Det ble pekt på at differensierte satser synliggjorde sammenhengen mellom de behovene arbeidstakeren hadde, og den konkrete tildelingen av ressurser som bedriften mottok. Gjennom kartlegging og individuelle handlingsplaner kunne man i større grad fange opp individuelle behov og på denne måten se hvilke tiltak som burde igangsettes. En negativ side var imidlertid at bedriftene oppfattet håndteringen av støttesatsene som administrativt krevende. Mange av bedriftene var også opptatt av faren for stigmatisering. Tilskudd etter differensierte satser kunne føre til at fokus ble satt på de svakeste sidene hos deltakerne.

Ordningen ble ikke videreført etter 2005.

## 4.8.2 VTA i ordinær bedrift

Fra januar 2006 ble det åpnet for å etablere VTA-plasser i ordinære bedrifter. Formålet var å kunne gi tilbud om VTA-plasser også på steder i landet hvor det ikke var etablert skjermede virksomheter. Man ønsket med dette å øke uførepensjonistenes mulighet for å komme i arbeid. VTA i ordinær bedrift følger de samme retningslinjene og kravspesifikasjonene som VTA i skjermede virksomheter. På samme måte som i skjermede virksomheter skal arbeidsoppgavene være tilpasset den enkeltes evner og bidra til å utvikle den enkeltes ressurser. Det må oppnevnes en arbeidsleder som har ansvar for daglig drift, oppfølging og veiledning av den enkelte.

Det statlige tilskuddet for ordningen er lavere enn for VTA i skjermede virksomheter. I 2011 utgjør den årlige driftsstøtten kr 53 849 for VTA i ordinære virksomheter. Dette må sees i sammenheng med at mange deltakere i ordinære bedrifter krever mindre tilrettelegging og veiledning på arbeidsplassen. Sammenlignet med VTA i skjermet virksomhet kan nivået på driftsstøtten i ordinær bedrift skape en seleksjonseffekt i form av at det kun blir de mest ressurssterke som får tilbud om denne ordningen. For mennesker som trenger større grad av tilrettelegging og oppfølging vil driftstilskuddet ikke strekke til. I FAFO-rapporten *”De har jo uansett uførepensjon”* ble det trukket fram at deltakere med tiltaksplass i ordinær virksomhet jevnt over hadde en sterkere arbeidslivstilknytning gjennom tidligere yrkeserfaring sammenlignet med deltakere i skjermet virksomhet. De hadde også mer relevant kompetanse og bakgrunn og var motivert i ønske om en ”vanlig” jobb. Sist, men ikke minst var de kjennetegnet av en mer normal og moderat atferd som lettere lot seg inkludere i et arbeidsfellesskap.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser en kontinuerlig økning i antall plasser. I innføringsåret 2006 ble det etablert 53 plasser, og i 2010 hadde dette vokst til 651 plasser (Arbeidsdepartementet, 2011a).

## 4.8.3 Uførepensjon som lønnstilskudd

I St.prp. nr. 1 (2004 - 2005) ble det foreslått en ny ordning der uførepensjon kunne benyttes som lønnstilskudd til arbeidsgiver hvor formålet var å få flere uførepensjonister tilbake til arbeid. Tiltaket ble etablert som en prøveordning i fem fylker med virkning fra 1. januar



---

2005. Målgruppen for ordningen var uførepensjonister som hadde fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004. Arbeidsgiver kunne her motta deltakernes uførepensjon som tilskudd, hvor dette begrenset seg til 90 prosent av lønnen i inntil 3 år. Den enkelte deltaker skulle i utgangspunktet bli tilbudt fast ansettelse, men det ble åpnet for en midlertidig ansettelsesperiode på ett år. Videre kunne uførepensjonistene fryse pensjon i tre år, noe som skulle fungere som et sikkerhetsnett mot tap av pensjonsrettigheter.

Ordningen fikk ikke den tilslutningen som på forhånd var estimert. ECON utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2006 rapporten "*Uførepensjon som lønnstilskudd*" som fokuserte på årsaker til det lave omfanget. De viktigste årsakene til lavt omfang på ordningen synes å være manglende interesse og manglende økonomiske insentiver for uførepensjonistene. Videre ble også manglende interesse hos arbeidstakerne, sammen med manglende ressurser hos NAV fremhevet som årsaker til det lave omfanget på ordningen.

Forsøksordningen uførepensjon som lønnstilskudd ble ikke innført som et permanent arbeidsmarkedstiltak i NAV-systemet.

#### **4.8.4 Tidsubegrenset lønnstilskudd**

I 2007 satte Arbeids- og inkluderingsdepartementet i gang et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT). Formålet var å forebygge uførepensjonering og øke muligheten for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Ordningen er ment for både personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, og for dem som har problemer med å komme seg inn i det. Forskjellen på TULT i forbindelse med VTA i ordinær bedrift og forsøket med differensierte støttesatser er at TULT-deltakerne ikke er mottakere av uføretrygd. Deltakere på TULT-ordningen mottar ordinær lønn, og bedriftene mottar lønnstilskudd. Størrelsen på lønnstilskuddet i TULT defineres i teorien som gapet mellom kravet til arbeidstakers yteevne i den aktuelle jobben og kravet arbeidsgiver stiller til innsats/yteevne i en aktuell stilling. I det første året kan tilskuddet utgjøre inntil 3/4 refusjon av lønn, mens det fra og med andre året kan gis inntil 2/3 lønnsrefusjon. Øvre grense for beløp som kan gis som tilskudd, er satt til maksimalt 5G per år. TULT er ingen varig ordning, men forskriften setter heller ikke noen maksimal varighet på tiltaket. Tilskuddets størrelse og varighet skal imidlertid vurderes regelmessig av NAV, første gang etter et halvt

---

år og deretter minst en gang i året. Ved disse evalueringene skal tilskuddets størrelse endres hvis det har forekommet endringer i den ansattes arbeidsevne. Andre tiltak kan eventuelt prøves hvis dette framstår som mer hensiktsmessig.

Ved innføringen i 2007 var det kun fem fylker som deltok i forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd. Fra januar 2008 ble forsøket gjort landsdekkende. I rapporten *”Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd”* fra 2008 evaluerte Arbeidsforskningsinstituttet innføringen av TULT i de fem forsøksfylkene. Evalueringen pekte på flere uklarheter og utfordringer, men den ga likevel et klart inntrykk av at TULT var en ordning hvor gradert uførepensjon eller uførepensjon hadde vært alternativet. Dette tyder på at man treffer den målgruppen som ordningen er beregnet på, og at den kan bidra til å forebygge overgang fra arbeidsliv til uførepensjon.

Tidsubestemt lønnstilskudd eksisterer i dag, og ifølge Statsbudsjettet 2011 hadde det 2200 deltakere første halvår 2010.

#### **4.8.5 Lærekandidatordningen i VTA-bedrifter**

Lærekandidatordningen er et tilbud innenfor videregående utdanning og har som formål å gi formell yrkesfaglig kompetanse til personer uten evner eller muligheter til å følge et tradisjonelt utdanningsløp med skole og læretid. Som lærekandidat inngår man en opplæringskontrakt med en bedrift, der målet er en mindre omfattende prøve enn en tradisjonell fag- eller svenneprøve. Denne kompetanseprøven gjennomføres etter ett til fire års opplæringstid og munner ut i et kompetansebevis. Høy grad av individuell tilrettelegging står sentralt i ordningen.

Lærekandidatordningen er i utgangspunktet ikke relatert til VTA, uførepensjon, NAV eller Vekstbedriftene. Utgangspunktet for ordningen er nedfelt i Opplæringslova, som slår fast at all ungdom med fullført grunnskole har rett til tre års videregående opplæring. Dette gjelder også ungdom med fysiske- og/eller psykiske lidelser som gjør at utsiktene for uføretrygd ved myndighetsalder er store.

Med dette som bakgrunn har det i en rekke Vekstbedrifter blitt gjennomført prøveordninger med lærekandidatplasser. Formålet med dette er først å fremst å gi en formell utdanning. Samtidig vil en formell utdanning gi økte muligheter til hel eller delvis deltakelse i det

ordinære arbeidslivet etter utdanningsperioden. På den måten blir ordningen sett på som et godt tiltak for å hindre unødig uførepensjonering av unge mennesker.

## 5. Metode og teori

For at det skal være mulig å utføre en analyse av varig tilrettelagt arbeid på faglig forsvarlig vis, er det nødvendig å ha et teoretisk rammeverk å basere denne på. Vi vil derfor nå presentere en modell for gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse samt relevant behovs- og motivasjonsteori.

### 5.1 Samfunnsøkonomisk analyse

Presentasjonen som følger er en gjennomgang av føringene i Finansdepartementets *"Veileder i samfunnsøkonomisk analyse"* og *"Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser"* utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring.

Offentlige ressurser er ikke ubegrensede. I samfunnet finnes det imidlertid mange gode formål å anvende dem på, og det er derfor konkurranse om de ressursene som finnes. Det er derfor viktig at prioriteringen av formål er begrunnet med bakgrunn i gjennomtenkte og velbegrunnede utredninger. Samfunnsøkonomiske analyser har ifølge Finansdepartementets veileder som formål å *"kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes."* De utgjør derfor en viktig del av beslutningsgrunnlaget for om et offentlig tiltak skal gjennomføres. I tillegg er de en betydningsfull forutsetning for effektiv ressursbruk i staten.

Samfunnsøkonomiske analyser bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for om tiltak skal gjennomføres eller ikke. Hvilket samfunnsproblem må løses, og hvilke tiltak kan bidra til å løse det? Hvilke fordeler og ulemper finnes ved de ulike tiltakene, og hvilke grupper vil påvirkes dersom de gjennomføres? Er gevinstene ved tiltaket store nok til at man kan forsvare den offentlige ressursbruken? Hva vil alternativet til å gjennomføre tiltaket være? Dette er grunnleggende spørsmål en samfunnsøkonomisk analyse vil besvare.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle gevinster og kostnader knyttet til et aktuelt prosjekt inkluderes. Eksempler kan være kostnader som belastes offentlige budsjetter, inntekts- og kostnadsendringer for private husholdninger og næringsliv og endringer i overføringer mellom offentlige og private aktører. I tillegg skal det tas hensyn til virkninger

---

for helse, miljø og sikkerhet. Summen av alle virkningene sammenlignes med basisalternativet, som oftest vil være dagens situasjon eller hva situasjonen i fremtiden vil være dersom det analyserte tiltaket ikke gjennomføres. Alle relevante effekter skal med andre ord sammenlignes med basisalternativet. Dersom det finnes flere aktuelle tiltak skal dette gjøres for hvert enkelt tiltak.

Dersom summen av alle virkninger og alternativer er positiv, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil si at samfunnets samlede betalingsvillighet for tiltaket overstiger tiltakets kostnader. I hovedsak benyttes tre ulike analyseformer for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten: nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse og kostnads-virkningsanalyse. Finansdepartementets veileder omtaler disse på følgende måte:

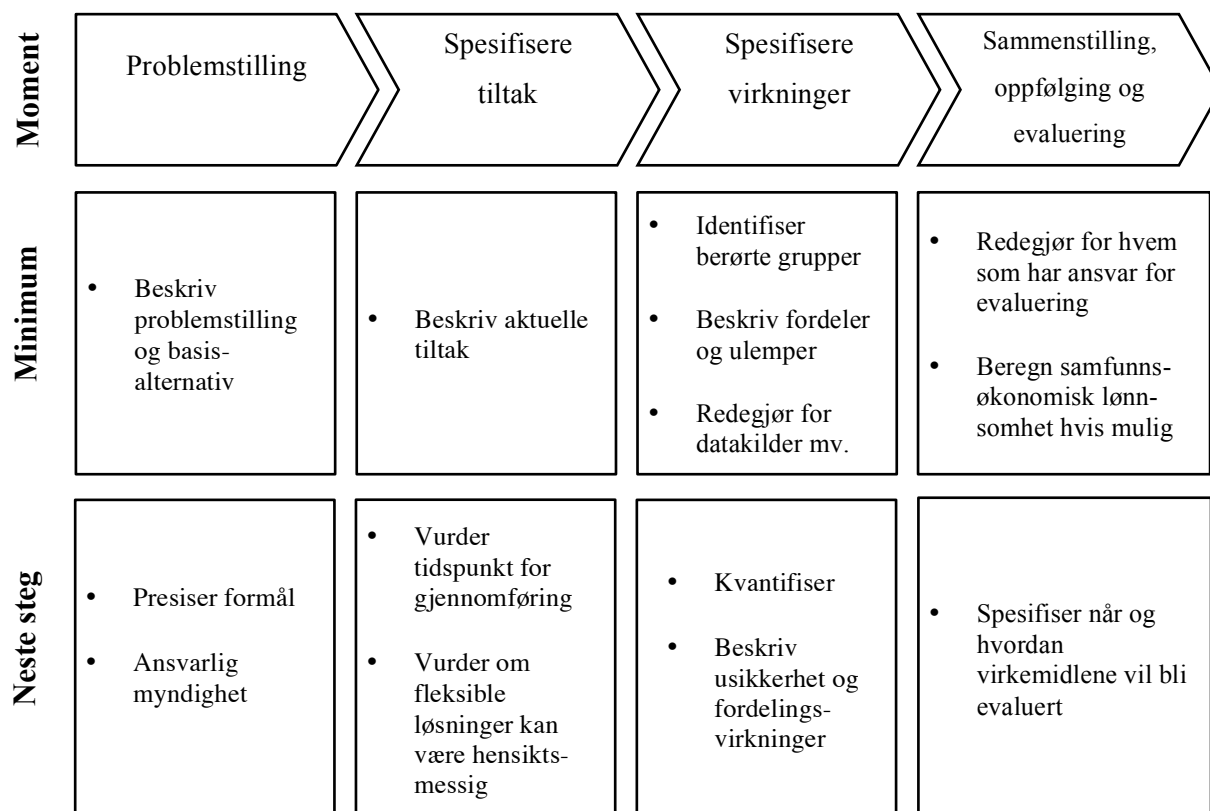
*”En nytte-kostnadsanalyse er en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.*

*En kostnadseffektivitetsanalyse er en systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.*

*En kostnads-virkningsanalyse er en kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene ikke er helt like. I slike tilfeller kan man ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.”*

Selve gjennomføringen av en samfunnsøkonomisk analyse deles inn i fire trinn. Figur 5.1 gir en oversikt over disse.

Figur 5.1 – Samfunnsøkonomisk analyse. Kilde: Finansdepartementet, 2005.



### 5.1.1 Trinn 1: Problemstilling

Det første trinnet i en samfunnsøkonomisk analyse er å gjøre rede for bakgrunnen og begrunnelsen for at et tiltak vurderes gjennomført. Det er viktig å få fram hva som er problematisk med dagens situasjon, og hva utviklingen antas å være dersom det ikke gjennomføres tiltak. Basisalternativet må beskrives nøye da dette fungerer som tiltakets sammenligningsgrunnlag gjennom analysen.

Videre er det et vesentlig poeng å presentere formålet med tiltaket som vurderes gjennomført. Dette kan best beskrives gjennom en ønsket tilstand eller et ønsket resultat. I den sammenheng skal formålet(ene) formuleres så presist at det er mulig å vurdere måloppnåelse i ettertid. Dersom det finnes flere formål med gjennomføringen, kan disse gjerne deles opp hierarkisk i hoved- og delmål.

I arbeidet med problemstillingen er det avslutningsvis nødvendig å presisere hvilken offentlig myndighet som har ansvar for gjennomføringen av tiltaket. Dersom det er ulike

parter som har det overordnede ansvaret og ansvaret for den praktiske gjennomføringen, må dette også presiseres. I den sammenheng kan det være naturlig å diskutere hvorvidt gjennomføringen av tiltaket er best tjent med en offentlig gjennomføring, eller om ansvaret for tiltaket bør overlates til andre aktører.

### **5.1.2 Trinn 2: Spesifisere tiltak**

Når problemstillingen og formålet med gjennomføring av tiltak er fastsatt, bør alle aktuelle tiltak som kan bidra til å nå målet, identifiseres og beskrives. Formålet med å spesifisere tiltak er å inkludere alle relevante muligheter som kan bidra til at det fastsatte målet oppnås. Et grundig arbeid i denne fasen av den samfunnsøkonomiske analysen er viktig fordi det ikke nødvendigvis bare er ett tiltak som er lønnsomt sammenlignet med basisalternativet.

Med dette som utgangspunkt er det nødvendig å beskrive hvert enkelt aktuelt tiltak, og hvordan det er realistisk at det kan gjennomføres. Tiltak som åpenbart har utelukkende beskrankninger, bør imidlertid utelukkes allerede på dette trinnet i analysen. Slike beskrankninger kan være av ulik art, og vanlige eksempler er budsjettmessige, juridiske og tekniske.

For at de relevante tiltakene skal kunne kvantiseres gjennom nytte- og kostnadsvirkninger i neste trinn i analysen, er det avgjørende at de konkretiseres nøye med utgangspunkt i hvordan de tenkes gjennomført, og hva de går ut på. Tidsramme, finansiering, nødvendig kompetanse og ansvarsfordeling er naturlige holdepunkter her.

### **5.1.3 Trinn 3: Spesifisere virkninger**

Med utgangspunkt i basisalternativet skal alle relevante virkninger av de ulike tiltakene spesifiseres. Formålet med det tredje trinnet i den samfunnsøkonomiske analysen er å verdsette virkninger i kroner så langt det er faglig forsvarlig og gir meningsfull informasjon. Dette danner grunnlag for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved hvert enkelt tiltak.

### ***Identifisere og beskrive virkninger***

Arbeidet med å spesifisere virkninger deles inn i ulike prosesser. På samme måte som for tiltakene må alle relevante virkninger først identifiseres og beskrives. Dette dreier seg om nyttevirksomheter og kostnader ved hvert enkelt tiltak. Som et hjelpemiddel for å identifisere disse er det hensiktsmessig å kartlegge alle grupper som berøres av tiltaket. Ved å identifisere hvem som blir berørt, og hvordan de blir det, skapes en god forståelse for problemstillingen og tiltakets rekkevidde. Eksempler på berørte grupper kan være bestemte befolkningsgrupper, deler av næringslivet, staten eller brukere av et offentlig tilbud. Kartleggingsarbeidet er ikke bare nyttig for å identifisere nyttevirksomhetene og kostnader, men også for å peke ut eventuelle fordelingsvirkninger mellom gruppene som blir påvirket.

### ***Tallfeste virkninger***

Etter å ha identifisert og beskrevet alle relevante virkninger skal disse tallfestes i fysiske størrelser. Formålet med dette er å danne grunnlag for verdsetting i kroner. I tallfestingsarbeidet er det viktig å velge enheter som er naturlige for hver enkelt virkning. Eksempler på dette kan være antall sparte kilometer, volumreduksjon i miljøutslipp og sparte menneskeliv. Virkningene skal alltid tallfestes med utgangspunkt i basisalternativet. Det er imidlertid viktig å ta hensyn til at den samfunnsøkonomiske analysen utføres i forkant av tiltaket, og at det derfor kan være utfordrende å kvantifisere alle virkninger nøyaktig. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i tilsvarende tiltak som har vært gjennomført tidligere eller generell, teoretisk kunnskap og empiri dersom erfaringsdata ikke finnes. I tilfeller hvor virkninger er usikre, er det naturlig å benytte forventningsverdier.

### ***Verdsetting av virkninger***

De fysiske størrelsene som er kvantifisert, skal verdsettes i kroner så langt dette er mulig og faglig forsvarlig. Finansdepartementets veileder slår fast at hovedprinsippet for verdsetting av en positiv effekt er at *”kroneverdien er lik det befolkningsgruppen er villig til å betale for å oppnå den”*. Verdien av ressursene som benyttes i tiltaket, er lik verdien av ressursene i sin beste alternative anvendelse.



---

Et annet prinsipp som ligger til grunn for verdsettingen av effektene i den samfunnsøkonomiske analysen, er bruk av kalkulasjonspriser. Disse skal reflektere betalingsvilligheten for de nyttevirkningene tiltaket skaper, og alternativkostnaden til ressursene som inngår i tiltaket. I et perfekt fungerende marked vil kalkulasjonsprisene være lik markedsprisene. I praksis finnes det imidlertid få perfekte markeder, og ulike former for markedssvikt fører til nødvendige avvik mellom markeds- og kalkulasjonspriser. Eksempler på dette kan være arbeidsledighet, fellesgoder og vridende beskatning.

I tilfeller hvor det ikke finnes markedspriser å benytte som utgangspunkt for kalkulasjonspriser, er det vanlig å beregne betalingsvillighet med utgangspunkt i ”avslørte preferanser” gjennom observasjon av forbrugeratferd. ”Uttrykte preferanser” kartlagt gjennom forbrugerundersøkelser er også et anvendelig alternativ.

Ved beregning av kalkulasjonspriser skal det også tas hensyn til skatter og avgifter. Det er videre nødvendig at skattekostnadene ved offentlig finansiering inkluderes i analysen. Å finansiere offentlige prosjekter ved bruk av skatteinnkreving er ikke gratis. I tillegg til de rent administrative kostnadene, vil økte skatter gi et effektivitetstap fordi ressursbruken i økonomien blir påvirket av skatteøkningen. I den samfunnsøkonomiske analysen bør det derfor inkluderes en skattekostnad. Finansdepartementets veileder anbefaler at denne settes til 20 øre per skattekrone som kreves inn. I den sammenheng er det viktig at det skilles mellom det som er faktiske samfunnsøkonomiske kostnader, og det som bare er endringer i offentlige overføringer.

Effekter som ikke er mulig å tallfeste i fysiske størrelser og derfor heller ikke mulig å verdsette i kroner, inkluderes ikke i denne delen av analysen. Disse drøftes etter at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er beregnet.

Som allerede påpekt er det et poeng å verdsette virkninger så langt dette er mulig og faglig forsvarlig. Det finnes imidlertid ikke en klar grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå i å sette en bestemt kroneverdi på en virkning. En viktig forutsetning for å bestemme en kroneverdi bør likevel være at den gir analysen et klarere og mer utfyllende bilde av virkningen enn om virkninger heller drøftes med utgangspunkt i kvalitative metoder.

Avslutningsvis i verdsettingsprosessen er det naturlig å redegjøre for fordelingsvirkningene av de ulike tiltakene som analyseres. En slik redegjørelse bør ta utgangspunkt i at selv om et tiltak totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt, kan det ha positive virkninger for noen

grupper og negative virkninger for andre. Hvilke grupper som berøres, kan ha betydning for den totale vurderingen av et tiltak. Det er derfor viktig at beslutningstaker gis mest mulig informasjon for å ta hensyn de berørte interessegruppene.

#### **5.1.4 Trinn 4: Sammenstilling, oppfølging og evaluering**

Med bakgrunn i de spesifiserte virkningene i forrige punkt skal den samfunnsøkonomiske lønnsomheten beregnes. Formålet med dette er å undersøke om den verdsatte nytten overstiger kostnadene ved foreslåtte tiltak. Siden tiltakenes virkninger i mange tilfeller spres over flere år, er det nødvendig å fastsette en analyseperiode. Med utgangspunkt i denne og en kalkulasjonsrente, som tar hensyn til tiltakets risiko, benyttes nåverdimetoden til å fastsette den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Siden analyseperioden ligger framover i tid, kan det være usikkerhet knyttet til de omtalte virkningene og deres omfang. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjennomføre sensitivitetsanalyser av de mest kritiske virkningene for å gjøre analysen mer robust. Det vil også være naturlig å vurdere eventuelle tiltak for å redusere usikkerheten, både i analysen og i selve tiltaket.

Som et siste ledd i vurderingsprosessen bør de ulike tiltakene rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er imidlertid viktig at de ikke-kvantifiserbare virkningene og usikkerhetsaspektet også inkluderes og tas hensyn til i den samlede vurderingen. Det samme gjelder eventuelle fordelingsvirkninger. Summen av disse resultatene skal munne ut i en totalvurdering og anbefaling av hvilket tiltak som i størst mulig grad oppfyller det definerte formålet med tiltaket.

## **5.2 Motivasjonsteori**

Motivasjon har lenge vært en sentral problemstilling i arbeidslivet. Noe av grunnen til det er at motivasjon er viktig for effektiv utnyttelse av arbeidskraft. Motiverte ansatte yter bedre i arbeid, noe som er gunstig for alle parter.

---

Motivasjon er et unikt indre anliggende som varierer over tid og i situasjoner. Den er derfor ulik fra individ til individ, som har både forskjellig grad av og form for motivasjon. Hvert individ erfarer en motivasjonsrelatert tilstand som gir opphav til ønske og intensjon til handling. Atferd og handlinger er funksjoner av motivasjon. Motivasjon kan derfor si noe om forutsigbarhet og forståelse av årsaker til handlinger (Haukedal, 2006).

I psykologien blir motivasjon definert som ”*psykologiske prosesser som igangsetter, regulerer og opprettholder atferd*”. Denne definisjonen illustrerer at motivasjon er et sammensatt begrep. Det er ikke bare fysiologiske og ytre behov som er av betydning, men også indre psykologiske forhold. Motivasjon omhandler en tre-stegsprosess, og ved hjelp av motivasjonsbegrepet ønsker en å forklare hva og hvordan atferd initieres, så vel som hvilken retning den har, og hvorfor handlinger opprettholdes over tid.

Det er skrevet ulike teorier på motivasjons- og behovsområdet hvor Maslows behovshierarki kanskje er den mest kjente. Videre er Alderfers ERG-teori, McClellands teori om prestasjon og makt samt Herzbergs to-faktorteori viktige arbeid. Relatert til sysselsettingstiltak for uføretrygdede er motivasjon relevant fordi økonomiske insentiver i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre gode reaktiviseringsordringer. I tillegg må motivasjonsfaktorene være tilfredsstillende, noe Herzbergs to-faktorteori danner et godt rammeverk for å diskutere.

### **5.2.1 Herzbergs to-faktorteori<sup>6</sup>**

I 1959 utførte Frederick Herzberg ved Universitetet i Pittsburg en omfattende studie som resulterte i den såkalte to-faktorteorien om trivsels- og motivasjonsfaktorer. Herzberg utvidet Maslows opprinnelige behovsideer, og sammen med sine kollegaer foretok de et omfattende litteraturstudie på området. Her konkluderte de med at forhold som skapte positive holdninger til jobben, var forskjellige fra de som lå til grunn for negative holdninger. Videre utførte Herzberg selv intervjuer med rundt 200 ingeniører og regnskapsfolk. Informantene ble bedt om så presist som mulig å referere til episoder som de mente a) hadde ført til trivsel på jobben og b) hadde ført til mistrivsel på jobben. Konklusjonen fra undersøkelsen var sammenfallende med litteraturstudiet. Forhold som skapte trivsel på jobben, var andre enn de

---

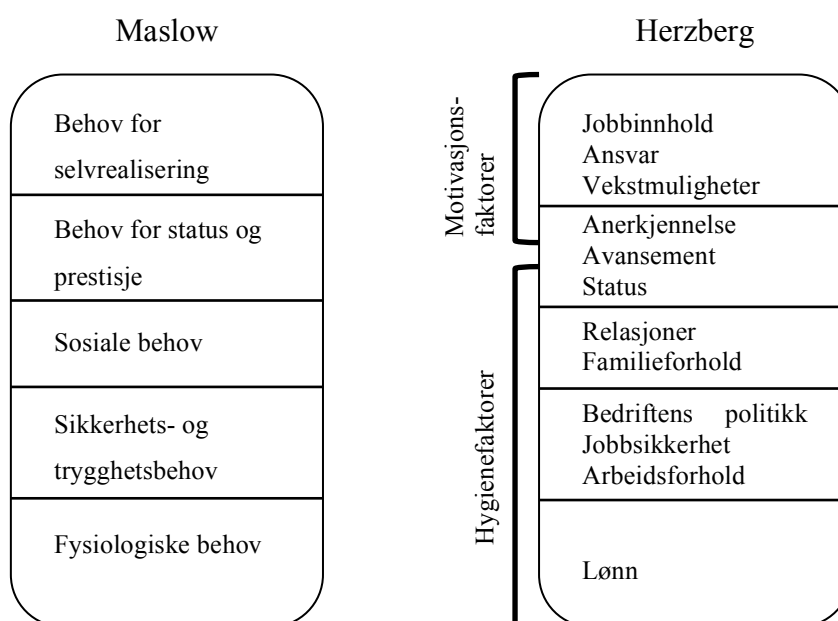
<sup>6</sup> Presentasjonen av Herzbergs og Maslows teorier er basert på Haukedal (2006) og Busch og Vanebo (2004).

som ble sett på som årsaker til mistriivsel. Dette ga grunnlag for å dele faktorene i to: motivasjon- og hygienefaktorer.

Faktorer som ble nevnt som årsak til trivsel, motivasjonsfaktorer, hadde en rekke felles egenskaper. De ble alle ansett å ha en relativ varig virkning på holdninger til arbeidet og knyttet til indre faktorer. Mestringsfølelse i jobben og det å se resultater av egne prestasjoner ble pekt på som hovedkilder til motivasjon. Anerkjennelse fra andre for den jobben man hadde utført, står sentralt. I tillegg var arbeidet i seg selv viktig. Det at arbeidsoppgavene var interessante og varierende, ble derfor sett på som motivasjonsfaktorer. Ansvar for egen og andres arbeidssituasjon var også faktorer som bidro positivt til motivasjon. Sist, men ikke minst var muligheten til forfremmelse og vekst sentrale faktorer.

Forskning har pekt på parallellene mellom Maslows behovshierarki og Herzbergs to-faktorteori. Maslows behovshierarki bygger på antakelsen om at mennesker har fem ulike behovsnivå, hvor behov på høyere nivå ikke gjør seg gjeldende før mer grunnleggende behov på lavere nivå er tilfredsstilt. I forhold til Herzbergs to-faktorteori kan motivasjonsfaktorene kobles til de to høyeste behovene i Maslows behovsteori, *"behov for selvrealisering"* og *"behov for status og prestisje"*.

Figur 5.2 - Sammenhengen mellom Maslow og Herzbergs motivasjonsteorier. Kilde: Busch og Vanebo, 2004.



---

Faktorer som hadde ført til mistriivsel på jobben, hygienefaktorer, kan i større grad relateres til ytre forhold. Parallellen til Maslows behovshierarki knytter seg her til de tre lavest rangerte behovene: ”*sosiale behov*”, ”*sikkerhets- og trygghetsbehov*” og ”*fysiologiske behov*”. Man fant også visse fellestrekk blant hygienefaktorene. Effekten av dem var av relativt kortvarig karakter, og de kunne etter en kort periode bli tatt for gitt. Videre var de også mer relatert til arbeidsoppgavens omgivelser eller sammenheng enn til selve jobbinholdet. Bedriftens overordnede politikk og administrasjon sammen med lederens egenskaper var her sentrale faktorer. Arbeidsforholdene var også en faktor som ble nevnt hyppig. Dette innbar de rent fysiske arbeidsforholdene som kunne omfatte tilfredsstillende lysforhold, behagelig temperatur, hjelpemidler, plass og arbeidsmengde. I tillegg ble status fremhevet som en faktor, og i denne sammenheng var det status i forbindelse med ulike statussymboler. Eksempler kunne være gulvteppe eller egen sekretær. De mellommenneskelige forholdene og et godt arbeidsmiljø var faktorer som ved fravær skapte mistriivsel på jobben. Arbeidsplassen ble sett på som en arena hvor en kunne få tilfredsstillt sine sosiale behov. Utenom de mellommenneskelige faktorene ble også økonomisk godtgjørelse i form av lønn og andre goder, sammen med sikkerhet og trygghet i arbeidet fremhevet. Avslutningsvis ble det satt fokus på hvordan arbeidet influerte privatlivet, for eksempel i hjemmet.

Herzberg konkluderte med at motivasjonsfaktorene skaper trivsel i den grad de er til stede, men ikke mistriivsel dersom de ikke er til stede. Hygienefaktorene kan skape mistriivsel i den grad de ikke er til stede, men ikke trivsel om de er til stede. Videre pekte Herzberg på at organisasjonene burde satse på jobberikelse. Dette kan innebære at man gir enkeltpersoner større frihet og myndighet, mer tilbakemeldinger, flere utfordringer og ansvar slik at man får brukt flere av sine evner. På den måten sørger man for et større innslag av motivasjonsfaktorer i jobben.

Implikasjonen dette har for arbeidslivet, er at mennesker har to behovskategorier som må tilfredsstilles for at en skal trives og være motivert på jobb. Den første kategorien går på grunnleggende behov som sikker jobb, lønn og ordnede forhold på arbeidsplassen. Den andre kategorien har med vekst og personlig utvikling å gjøre. Selv om Herzbergs arbeid ble gjennomført på midten av forrige århundre, er det fremdeles en viktig del av den akademiske litteraturen om motivasjons- og behovsteori.

## 6. Analyse

I denne delen av oppgaven vil vi starte med en samfunnsøkonomisk analyse av arbeidsmarkedstiltaket *varig tilrettelagt arbeid*. Formålet med det er å kartlegge hvorvidt dette er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Analysen blir basert på Finansdepartementets veileder og følger de fire stegene som ble skissert i forrige kapittel. Det medfører at analysen vil inneholde en del informasjon som allerede er presentert. Den samfunnsøkonomiske analysen blir avsluttet med en sammenstilling og oppsummering av de kvantifiserbare og de ikke-kvantifiserbare virkningene av tiltaket. Videre blir de motivasjonsmessige faktorene ved tiltaket vurdert med bakgrunn i Herzbergs to-faktorteori. Fokus her blir å vurdere om dagens ordning er tilfredsstillende slik at utenforstående uførepensjonister skal ønske å selektere seg inn på tiltaket.

### 6.1 Samfunnsøkonomisk analyse

#### 6.1.1 Problembeskrivelse

Siden 1980 har Norge hatt en tilnærmet kontinuerlig vekst i antall uførepensjonister. Ved utgangen av 2010 var omtrent ti prosent av den yrkesaktive befolkningen mottakere av uførepensjon. Den tilsvarende andelen var 6,2 prosent for 30 år siden. Den største delen av denne økningen finner man blant diagnosene muskel- og skjelettsykdommer og psykiske lidelser.

Det store antallet uførepensjonister er en samfunnsøkonomisk utfordring, først og fremst fordi uføreytelsene utgjør en betydelig statsfinansiell kostnad. I statsbudsjettet for 2011 har regjeringen foreslått å bruke 56,1 milliarder kroner til uførepensjon. I tillegg kommer kostnader knyttet til behandling og sosial oppfølging av uføretrygdede. Bare for diagnosegruppen "*psykiske lidelser*" er de samlede kostnadene estimert til om lag 70 milliarder kroner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). I tillegg til de direkte betalbare kostnadene fører det høye antallet uførepensjonister til en svekkelse av både nåværende og framtidig arbeidsstyrke. I et samfunn hvor effektiv utnyttelse av arbeidskraften er viktig for å opprettholde verdiskapningen, er det problematisk at hver tiende nordmann i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet.

---

For den enkelte uførepensjonist er det også en belastning å stå utenfor arbeidslivet. Passivitet over tid og mangel på sosiale nettverk kan gjøre det svært vanskelig å komme tilbake til arbeidslivet om man først har fått innvilget uførepensjon.

I den videre framstillingen avgrensner vi oss til å se på uførepensjonister med diagnoser knyttet til psykiske lidelser og rusmisbruk. Dette er vanskelige grupper som har mottatt stor oppmerksomhet i samfunnsdebatten. Mennesker med psykiske lidelser eller rusproblemer utgjør en stor andel av de som står utenfor arbeidslivet eller står i fare for å falle ut. De representerer en betydelig ressurs som samfunnet går glipp av. Tall fra NAV fra 2009 viser at gruppen "*Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser*" stod for 30,6 prosent av de uføretrygdede. Av disse var 4,2 prosent diagnostisert med en psykisk utviklingshemming, og 1,7 prosent hadde psykiske lidelser på grunn av rusmiddel- eller tablettbruk. Verdens Helseorganisasjon antar at den samlede belastningen med uførhet vil øke, og at psykiske lidelser vil være den viktigste årsaken til sykdomsbelastning i vestlige land i 2020. FAFO-rapporten "*De har jo uansett uførepensjon*" viser til at med riktig oppfølging over lang nok tid vil flere mennesker med psykiske lidelser være i stand til å jobbe i det ordinære arbeidsliv. En av hovedutfordringene er dermed hvordan man skal muliggjøre en tilbakeføring til arbeidslivet for disse gruppene.

Det har over lengre tid vært et stort fokus på psykisk helse. Gjennom *Opptappingsplanen for psykisk helse 1999 – 2008* ble det lagt opp til en klar styrking av det psykiske helsevernet i kommunene og det psykiske helsevernet (spesialisthelsetjenesten). Trenden har vært en nedbygging av institusjonsplasser, mens lokalbaserte tilbud i form av kommunale tjenester og distriktpsikiatriske sentra (spesialhelsetjenester) bygges opp. For mange vil det være avgjørende med et samordnet tilbud fra helse- og sosialtjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne utnytte sin arbeidsevne.

Nasjonal strategiplan for arbeid og psykiske helse ble lagt fram av Helse- og Omsorgsdepartementet i 2007 med en femårs tidshorisont. Strategien skulle styrke opp om og videreføre den arbeidsrettede innsatsen i opptappingsplanen. Den skulle også støtte opp under arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid overfor personer med psykiske lidelser og innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), og supplere Stortingsmelding nr. 9 (2006 - 2007) "*Arbeid, velferd og inkludering*". Strategiplanen omfattet alle med psykiske lidelser og inkluderer også de med rusmiddelproblemer. Et sentralt tiltak i strategien var å se på arbeidsplassen som arena for oppbygging av psykisk helse og integrering. Forskning og

---

erfaring viser at mange både ønsker og kan arbeide, selv om den psykiske helsen varierer. At et menneske har psykiske lidelser eller problemer, sier lite om vedkommendes arbeidsevne. Her vil den enkeltes arbeidshistorie, sosiale ferdigheter og eget ønske om jobb være viktigere.

I *Helse- og Omsorgsplan for 2011 – 2015* blir psykiske lidelser framhevet som et betydelig folkehelseproblem som kan føre til redusert funksjonsevne i både hjem, skole og arbeid og tap av livskvalitet. Videre blir det pekt på at psykiske plager og rusmiddelproblemer er viktige årsaker til sykdom, uførhet, lav sosial integrering og redusert levealder. Personer med alvorlige psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet er blant dem som har dårligst levekår. Det pekes her på at personer med psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet skal ivaretas i de kommunale tjenestene. Dette kan omfatte forebygging, diagnostisering, funksjonsvurdering, tidlig hjelp og behandling, rehabilitering, oppfølging, psykososial støtte og veiledning. Personer med alvorlige lidelser og/ eller rusrelaterte problemer har ofte behov for tjenester fra kommune- og spesialisthelsetjenesten over lang tid. Mange opplever brudd i behandlingsforløpet og et oppdelt tjenestetilbud.

Flere studier peker også på utviklingen de senere årene hos de unge uføre. I *Nasjonal strategiplan for psykisk helse* fra 2007 vises det til at mellom to og tre tusen personer i aldersgruppen 18 - 35 år årlig blir uførepensjonert i Norge. Mer enn halvparten av disse har psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Kun en prosent av unge uføre har gjort ferdig sin utdanning, og de har ofte begrenset arbeidserfaring. Arbeids- og velferdsdirektør i NAV, Joakim Lystad, mener at dette ikke bør være noen hindring så lenge arbeidsforholdene legges til rette på en god måte. Han framhever viktigheten av at alle muligheter for å komme tilbake i arbeid må prøves ut for å hindre et langt liv som uførepensjonist. NAV blir en viktig aktør i dette arbeidet, men han peker på at det også kreves tilgjengelighet av arbeidsgivere som er villig til å ta imot mennesker som ikke alltid klarer å yte sitt beste (TV2 Nyhetene, 2011).

Eksemplene over viser at det har vært et omfattende fokus på mennesker med psykiske lidelser og rusproblemer, og viktigheten av å tilbakeføre disse gruppene til arbeidslivet. Slik situasjonen er i dag, finnes det et hav av arbeidsrettede tiltak for personer som er på vei til å falle ut av arbeidslivet. For de som allerede har falt ut, kan veien tilbake imidlertid være lang og krevende. Dette er gjerne personer som allerede har vært i en lang prosess med å få tildelt uførepensjon, og ønsket om å prøve seg i arbeid bare blir med tanken fordi en ikke orker en



---

ny runde i systemet hvis forsøket mislykkes. Andre kan være i den situasjonen at de er blitt uførepensjonister mot sin vilje, og faktisk har motivasjon og ønsker seg tilbake til arbeidslivet. Utfordringen blir å omdanne motivasjon og ønsker til handling. Det er her varig tilrettelagt arbeid kommer inn i bildet, som i dag er det eneste statlige tiltaket av et visst omfang for uførepensjonister som står langt fra det ordinære arbeidsliv. Gjennom individuell tilrettelegging og oppfølging får den enkelte muligheter til en tilknytning til arbeidslivet, og det vil dermed være et reelt alternativ for de to diagnosegruppene vi har avgrenset oss til å se på i denne analysen.

Det overordnede formålet ved å gjennomføre tiltak er å legge til rette for utnyttelse av restarbeidsevnen til uførepensjonister med psykiske- og/eller ruslidelser.

### ***Basisalternativ***

Basisalternativet skal ta utgangspunkt i å beskrive situasjonen i dag og den forventede videre utviklingen dersom det ikke gjennomføres tiltak. Det er viktig at basisalternativet beskriver nåværende situasjon så realistisk som mulig.

I problembeskrivelsen valgte vi å avgrense oss til uførepensjonister med diagnoser knyttet til psykiske lidelser og rusmisbruk. Dette er grupper hvor det forekommer store spenn i både behandlings- og oppfølgingsbehov. For enkelte kan behandlingen bestå av hyppige psykologbesøk eller medisinerer, mens for andre vil en dagsenterplass være mer aktuell. Noen får dekket sine behov gjennom de kommunale tjenestene, mens personer med mer alvorlige tilstander gjerne også har behov for hjelp i spesialhelsetjenesten. Dette kan for eksempel omfatte distriktpsikiatriske sentra (DPS). Med så store individuelle forskjeller er det en utfordring å skulle definere et basisalternativ. Vi ser det derfor som nødvendig å foreta en ytterligere avgrensning.

*I den videre analysen vil basisalternativet bestå av uførepensjonister med psykiske lidelser eller rusproblemer, som benytter seg av en dagsenterplass.*

Begrunnelsen for denne avgrensningen tar utgangspunkt i at deltakelse på et dagsenter er høyst frivillig. Personer som søker seg til dagsenter, er motivert for og har et ønske om å delta på ulike aktiviteter, og det er en arena for sosial sammenkomst. Dette har mange likhetstrekk ved en VTA-plass. En forskjell er imidlertid at deltakere på VTA har mulighet

---

for å motta bonuslønn, noe som kan være en ekstra motivasjonsfaktor i forhold til et dagsenter. Det vil også forekomme en verdiskapning ved VTA-tiltaket da varer og tjenester som blir produsert i bedriftene, blir solgt på markedet. Dette vil ikke være tilfelle for et dagsenter.

Tilbud om dagaktiviteter er en del av det kommunale omsorgstjenestetilbudet. Mange kommuner har etablert ulike typer av aktivitetshus, dagsenter og liknende møteplasser for å stimulere mennesker med psykiske lidelser og plager til aktivitet, kultur og trivsel. Aktivitetstilbudet som tilbys ved de ulike dagsentrene, varierer, men det er gjerne av typen arbeidsstue, snekkerverksted, turer i skog og mark og lignende. Fellestrekket er at de gir mulighet for å delta i meningsfylte aktiviteter og gir en sosial ramme for den enkelte. Tall fra Helsedirektoratet viser at det i 2007 til sammen var 858 årsverk i kommunene knyttet til ulike aktivitets- og dagsenter som minst én dag i uken var rettet mot psykisk helsearbeid (Helsedirektoratet, 2011).

I arbeidet med å kartlegge basisalternativet har vi vært i kontakt med en rekke kommuner med tanke på å få oversikt over tilbudenes kostnader. På grunn av stor variasjon i aktivitets- og dagsentertilbud mellom kommunene viser det seg imidlertid at dette er vanskelig å anslå. Det har også vært en utfordring at dagtilbud for personer med psykiske lidelser og rusproblemer inngår i større budsjetter. Disse budsjettene skiller i hovedsak ikke mellom dagsenter, hjemmetjenester og andre tilbud.

Som en konsekvens av dette har vi valgt å benytte tall fra NOU 2005:8, *"Likeverd og tilgjengelighet"*, for å kostnadsberegne basisalternativet. I utredningen er det estimert kostnader knyttet til dagaktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne – både med fysisk og psykisk opphav, utviklingshemmede inkludert. Regneeksempler anslår kostnaden for de minst ressurskrevende brukerne til om lag kr 110 000 årlig, og om lag kr 400 000 for de mest ressurskrevende. I estimatene legges det til grunn at bistandsbehovet varierer fra 5:1 til 1:1 brukere per ansatt, og at ukentlig antall timer er 30. Det påpekes imidlertid i utredningen at tallene er omtrentlige på grunn av at kostnader for disse brukergruppene flyter mellom forskjellige budsjetter.

Et fellestrekk ved flere av kommunene vi har vært i kontakt med, er at dagtilbud for vår målgruppe har et lavere bemanningsbehov enn dagtilbud for utviklingshemmede. Sett i sammenheng med tallene i den omtalte utredningen, ser vi det derfor som naturlig å benytte

---

kostnadsestimatet for de minst ressurskrevende brukerne som mål på kostnader knyttet til en dagsenterplass. Dette er en rimelig antakelse siden det kan være grunn til å tvile på at de mest ressurskrevende dagsenterbrukerne vil kunne nyttiggjøre seg et arbeidsmarkedstilbud. I beregningen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten avslutningsvis i analysen vil derfor kostnaden ved basisalternativet være basert på anslaget på kr 110 000.

### 6.1.2 Spesifisering av tiltak

Tiltaket vi i den videre framstillingen vil analysere, er aktivisering av uføretrygdede med psykiske lidelser og rusproblem gjennom varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet.

Ifølge veilederen skal alle aktuelle tiltak som kan bidra til å nå målet, identifiseres og beskrives. Det overordnede målet i denne sammenheng vil være å reaktivisere uførepensjonister med psykiske lidelser og rusproblemer. Det vil ikke være realistisk å anta at det kun er tiltak basert på VTA i skjermet virksomhet som vil kunne bidra til å nå målet. Andre tiltak som endrede insentiver i uførekompensasjon, VTA i ordinær bedrift, SMART-jobber, hvor det er arbeidsplassen og ikke arbeidsoppgavene som blir tilpasset, vil også være eksempler på mulige tiltak. Formålet med denne oppgaven er imidlertid å analysere de samfunnsøkonomiske virkningene av varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet. Vi vil derfor begrense oss til det.

Tiltaket innebærer ingen endringer, kun en videreføring av dagens ordning:

- NAV er innsøkende instans, og de lokale NAV kontorene behandler søknad om VTA-plass og fatter endelig vedtak om deltakelse. NAV lokalt er også ansvarlig for administrasjon og oppfølging av deltakerne.
- Vekstbedriftene organiserer arbeidet og er ansvarlig for tilrettelegging på arbeidsplassen. Bedriftene mottar et statlig og et kommunalt tilskudd per VTA-plass.
- Deltakerne mottar uførepensjonen som sin hovedinntektskilde. I tillegg har de mulighet til å motta bonuslønn fra tiltaksarrangøren. Beløpet begrenser seg opp til 1G før det fører til reduksjon i trygdeytelser.
- Tiltaket er tidsubegrenset.

---

For at tiltaket skal lykkes, er det helt sentralt med tett kommunikasjon og informasjon mellom deltaker, helsevern, NAV lokalt og tiltaksbedrift. Informasjon om mulighetene VTA åpner for, må nå ut til de uførepensjonistene som har motivasjon og evne til å prøve seg i arbeid. Videre må de aktuelle deltakerne kobles med en tiltaksbedrift hvor den enkelte får brukt sine evner og opplever å ha en meningsfylt hverdag. Dette krever tett oppfølging og evaluering.

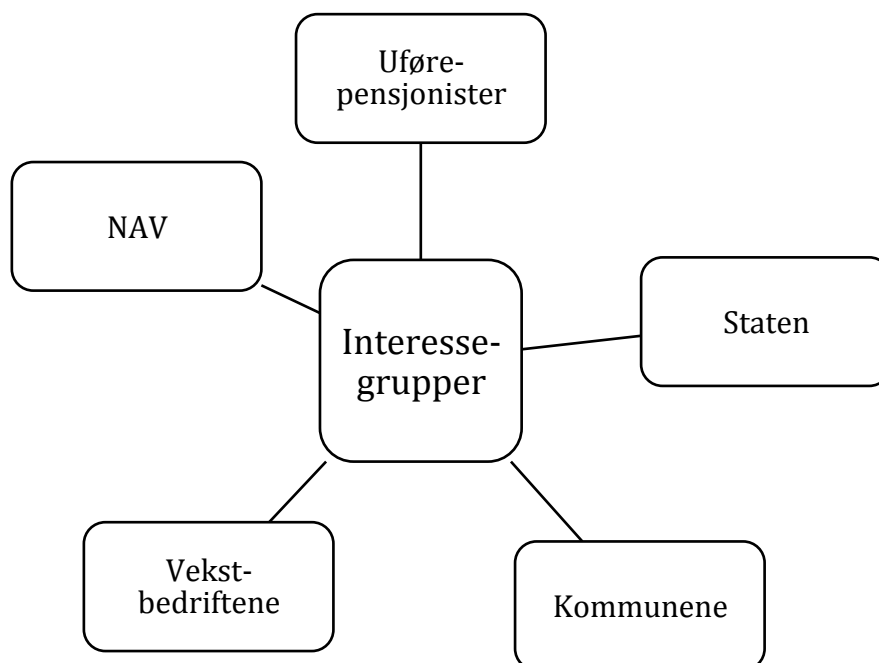
Slik situasjonen er i dag, er tiltaksbedriftene pliktet til å gi halvårlige statusrapporter til NAV om den enkeltes situasjon og utvikling. For at dette arbeidet skal være formålstjenlig, er det sentralt at bedriftene, og ikke minst arbeidslederne som er i tett kontakt med deltakerne, har kompetanse nok til å foreta evalueringene. Psykiske lidelser kan være diffuse og svært forskjellig fra individ til individ. Rusproblemer kan ofte også kobles til psykiske lidelser. Arbeidslederne må derfor inneha kompetanse om hvordan de skal forholde seg til deltakerne, hvilke grenser som skal settes, og hva som kan kreves på arbeidsplassen.

Et risikomoment ved tiltaket er tilfellet der deltakeren kommer inn på VTA-plass, men videre opplever at dette ikke er en situasjon han/hun mestrer. Det har på dette tidspunkt blitt tatt i bruk omfattende ressurser på å kartlegge deltakerens behov, opprette tiltaksplass og administrativt arbeid. På den andre side kan det være tilfelle at deltakeren føler seg overkvalifisert for tiltaksplassen han/hun har blitt tildelt, og på bakgrunn av dette ikke ønsker å fortsette på tiltaket.

### **6.1.3 Spesifisering av virkninger**

Konsekvensene ved økt bruk av varig tilrettelagt arbeid for uførepensjonister med psykiske- og ruslidelser kan tenkes å være mange. Iverksettingen av et tiltak, slik som denne analysen beskriver, medfører alltid en rekke virkninger for ulike interessegrupper i samfunnet. For at det skal være mulig å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket, må disse virkningene identifiseres og beskrives. Det er hensiktsmessig først å identifisere interessegruppene og deretter belyse hvordan de blir påvirket. Figur 6.1 gir en oversikt over de ulike interessegruppene som blir påvirket.

Figur 6.1 – Identifiserte interessegrupper



### *Uførepensjonister*

Uførepensjonistene er den mest åpenbare interessegruppen som blir påvirket av økt bruk av varig tilrettelagt arbeid. Disse blir brukere av tiltaket og vil få en jobb å gå til. I tillegg til den rent praktiske endringen i hverdagen vil tiltaket bidra til å gi deltakerne en mer meningsfylt hverdag. Arbeidslivet er en arena for både faglig og personlig utvikling. Mestring av arbeidsoppgaver vil kunne styrke brukernes selvbilde, og deltakelse i et arbeidsmiljø gir muligheter for et større sosialt nettverk. I sum vil disse virkningene gi økt livskvalitet.

Brukerne av VTA-ordningen vil også oppleve en styrking av personlig økonomi som følge av tiltaket. I tillegg til å motta uførepensjon vil man motta bonuslønn for gjennomførte arbeidsdager.

Det er også relevant å diskutere i hvilken grad det finnes kostnader for deltakeren ved å være sysselsatt gjennom varig tilrettelagt arbeid. I samfunnsøkonomien er en vanlig tilnærming til marginkostnaden ved mindre fritid på grunn av sysselsetting nettolønnen man får fra arbeidet. I et slikt perspektiv vil nettolønnen være et mål på arbeidstakerens verdsetting av fritid. For vår målgruppe og vårt tiltak er dette imidlertid ikke direkte anvendbart. Grunnen til det er at alternativet til å være sysselsatt gjennom varig tilrettelagt arbeid ikke er fritid,

---

men dagsenter. Det er derfor naturlig å anta at marginalofferet ved å gå fra dagsenter til VTA-plass er null eller, om mulig, til og med negativt for tiltaksdeltakeren.

### ***Staten***

Økt bruk av varig tilrettelagt arbeid som sysselsettingstiltak for de omtalte diagnosegruppene vil føre til endringer i inntekter, kostnader og overføringer for staten. Siden staten gjennom NAV står for hovedfinansieringen av en VTA-plass, vil økt bruk av ordningen gi økte finansieringskostnader. Disse er i all hovedsak basert på driftstilskuddet som utbetales til tiltaksarrangøren.

Økt bruk av ordningen vil imidlertid også gi inntekter til staten. Som en konsekvens av at deltakerne får økt inntekt, vil inngangen av inntektsskatt til staten øke. Det samme vil gjelde for arbeidsgiveravgift. I og med at det gjennom tiltaket omsettes mer varer og tjenester i de skjærmede bedriftene, vil staten også oppleve økt inngang av merverdiavgift.

Tiltaket vil imidlertid ikke gi direkte virkninger for staten knyttet til utbetaling av uførepensjon. Denne påvirkes ikke av om en uførepensjonist er tiltaksdeltaker eller ikke.

### ***Kommunene***

For kommunene vil økt bruk av varig tilrettelagt arbeid ha en direkte kostnadsvirkning ved at de har et medfinansieringsansvar for hver VTA-plass. Det kommunale tilskuddet skal være minimum 25 prosent av det statlige driftstilskuddet.

### ***Vekstbedriftene***

Vekstbedriftene er arenaen hvor varig tilrettelagt arbeid organiseres. Det er derfor naturlig at økt bruk av sysselsettingstiltaket gir flere virkninger for disse bedriftene. For det første vil en økning i antall VTA-plasser i en vekstbedrift gi økte inntekter i form av driftstilskudd fra stat og kommune. Nye inntekter genereres også gjennom økt omsetning av produserte varer og tjenester. Denne omsetningen vil imidlertid også medføre økte kostnader knyttet til innsatsfaktorer. Dette inkluderer høyere lønnskostnader i form av bonuslønn til tiltaksdeltakerne.

---

Arbeidet i Vekstbedriftene er organisert med ordinært ansatte arbeidsledere som hver er ansvarlig for et gitt antall VTA-deltakere. Når antall deltakere skal økes i bedriftene, er en naturlig konsekvens at antall ordinært ansatte også økes. Dette gir økte lønnskostnader for bedriftene, noe som blant annet inkluderer arbeidsgiveravgift til staten.

En økning i produksjon, VTA-deltakere og ordinært ansatte vil også kunne skape behov for større produksjonskapasitet. Dette medfører kostnader for bedriften, men setter den samtidig i stand til å øke omsetning og inntekter ytterligere.

## **NAV**

Tiltakets virkninger for NAV vil i utgangspunktet ikke være annet enn økt arbeidsmengde i allerede eksisterende oppgaver. Som innsøkende instans er NAV en viktig aktør i igangsetting, gjennomføring og oppfølging av tiltaket. Dersom tiltaket medfører en stor økning i antall deltakere av varig tilrettelagt arbeid, vil det være nødvendig med større kapasitet til behandling av nye søkere og oppfølging av eksisterende deltakere. Dette vil kunne medføre økte lønnskostnader for NAV.

### **6.1.4 Tallfesting og verdsetting av virkninger**

I arbeidet med å tallfeste og verdsette virkningene av tiltaket er det først nødvendig å redegjøre for antakelser og forutsetninger som ligger bak verdsettingen. For det første har vi valgt å basere verdsettingen på en marginalbetragtning. Det vil si at all tallfesting og verdsetting tar utgangspunkt i gevinster og kostnader knyttet til én ekstra tiltaksplass. For det andre har vi valgt å benytte 2007-tall for alle kroneverdier. Grunnen til det er at det ikke finnes nyere tallmateriale som er omfattende nok til at de kan benyttes. En naturlig konsekvens av dette er at driftstilskudd for VTA-plasser beregnes med satser fra samme år. Alle tall som benyttes til verdsetting av virkningene er hentet fra ASVLs økonomistatistikk for 2007. Øvrige forutsetninger redegjøres for i omtalen av hver interessegruppe.

### ***Uførepensjonistene***

Som VTA-deltaker får man en bonuslønn i tillegg til uførepensjonen. Den gjennomsnittlige bonuslønnen i 2007 var kr 19,67 per time. Vi forutsetter at en gjennomsnittlig arbeidsuke for en VTA-deltaker består av 35 arbeidstimer, og at det arbeides 47 uker i løpet av et år. Brutto bonuslønn for et VTA-årsverk beregnes med det til å være

$$kr\ 19,67 \times 35\ t \times 47\ u = kr\ 32\ 357$$

### ***Vekstbedriftene***

Som omtalt tidligere får bedriften som sysselsetter en VTA-deltaker, driftstilskudd fra stat og kommune. I 2007 var statens tilskuddssats fastsatt til kr 111 850 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007b). Kommunens tilskudd skal utgjøre minimum 25 prosent av statens tilskudd. Statistikk fra 2009 og senere viser imidlertid at det faktiske tilskuddet ligger noe høyere. Vi forutsetter at det gjennomsnittlige kommunale tilskuddet på 32 prosent i 2009 også er representativt for 2007.<sup>7</sup> Det samlede driftstilskuddet bedriften mottar for en VTA-deltaker, er derfor

$$(1 + 0,32) \times kr\ 111\ 850 = kr\ 147\ 642$$

Bedriften vil også få økte inntekter gjennom den økte omsetningen en VTA-deltaker bidrar med. Det finnes ikke konkrete tall for dette, men med utgangspunkt i økonomistatistikken kan en deltakers bidrag til omsetning av varer og tjenester beregnes. Den totale salgsinntekten knyttet til produksjon var kr 840 343 556 i 2007. Ved å dele denne på antall deltakere som står for produksjonen, dannes et estimat på den enkelte deltakers bidrag til omsetning. I 2007 var det 6800 VTA-plasser i Vekstbedriftene (ASVL, 2007b). Det finnes imidlertid også ansatte på andre typer sysselsettingstiltak enn varig tilrettelagt arbeid. Vi legger til grunn at arbeidet som utføres av de ulike deltakerne, er det samme. Det totale antall tiltaksplasser i Vekstbedriftene var 9613 i 2007. Den marginale salgsinntekten per nye tiltaksplass beregnes derfor til å være

$$\frac{kr\ 840\ 343\ 556}{9613} = kr\ 87\ 417$$

<sup>7</sup> Tilskuddsstatistikk for Vekstbedriftene skiller ikke mellom VTA og andre typer tiltak.



Bedriftens marginalkostnader knyttet til en VTA-deltaker verdsettes også med utgangspunkt i ASVLs økonomistatistikk, men på dette punktet er det nødvendig å gjøre noen presiseringer. De totale driftskostnadene i Vekstbedriftene var kr 2 010 596 193 i 2007. Disse består av varekostnad, lønnskostnad til ordinært ansatte og tiltaksdeltakere, ordinær avskrivning og annen driftskostnad. På marginen vil vare- og lønnskostnader variere med antall VTA-deltakere. Slik er det ikke for avskrivninger siden de utelukkende er basert på fysiske eiendeler som bygningsmasse, produksjonsutstyr og lignende. Det vil også være vanskelig å argumentere for at annen driftskostnad påvirkes av en marginal endring i antall tiltaksdeltakere.<sup>8</sup> I beregningen av bedriftens marginalkostnader for en VTA-deltaker holdes disse kostnadene utenfor.

For ordens skyld er det hensiktsmessig å presisere hvor stor andel av lønnskostnaden som er bonuslønn til tiltaksdeltakere, lønn til instruktører/arbeidsledere og hvor stor andel som kan tilskrives andre ordinært ansatte. Dette er ikke spesifisert i regnskapet, men kan beregnes ved hjelp av rapportert gjennomsnittslønn i ASVLs lønnsstatistikk. Gjennomsnittlig månedslønn for instruktører og arbeidsledere var kr 26 566, og hver av disse er ansvarlig for fem tiltaksdeltakere.<sup>9</sup> Øvrige lønnskostnader for ordinært ansatte fordeles likt på tiltaksdeltakerne. Totale lønnskostnader i 2007 var kr 1 179 453 565. Arbeidsgiveravgift er ikke inkludert i beregningen av bonuslønn, lønn til instruktører/arbeidsledere og ordinært ansatte. Den er imidlertid inkludert blant ”andre lønnskostnader”.

Tabell 6.1 – Lønnskostnad knyttet til én VTA-plass

	Per tiltaksplass	Totalt
Bonuslønn	kr 32 357 <sup>10</sup>	kr 311 049 283
Instruktører/arbeidsledere	kr 57 117 <sup>11</sup>	kr 549 064 760
Ordinært ansatte og andre lønnskostnader	kr 33 220 <sup>12</sup>	kr 319 339 552
<b>Sum</b>	<b>kr 122 694</b>	<b>kr 1 179 453 565</b>

<sup>8</sup> Annen driftskostnad kan for eksempel være kostnader til reparasjoner, vedlikehold, strøm og lignende.

<sup>9</sup> Arbeidsleder-deltakerforhold opplyst av ASVL og Jæren Industripartner

<sup>10</sup>  $\text{kr } 19,67 \times 35\text{t} \times 47\text{u} = \text{kr } 32\,357$

<sup>11</sup>  $(\text{kr } 26\,566 \times 10,75\text{mnd}) / 5 = \text{kr } 57\,117$

<sup>12</sup>  $(\text{kr } 1\,179\,453\,565 - \text{kr } 311\,049\,283 - \text{kr } 549\,064\,760) / 9613 = \text{kr } 33\,220$

Bedriftens økning i varekostnad per VTA-deltaker beregnes på samme måte som salgsinntekt, og vil derfor være (inkludert merverdiavgift)

$$\frac{kr\ 328\ 742\ 758}{9613} = kr\ 34\ 198$$

### **Staten**

Virkningene for staten ved økt bruk av varig tilrettelagt arbeid er relatert til driftstilskudd per tiltaksplass samt inngang av inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Som presisert i avsnittet for Vekstbedriftene var statens finansieringskostnad i form av driftstilskudd kr 111 850 i 2007. Denne virkningen trenger ingen ytterligere spesifisering eller presisering.

For beregningen av økt inngang av inntektsskatt er det imidlertid nødvendig med en redegjøring før virkningen kan tallfestes. Siden det ikke finnes publisert statistikk for hvor mye VTA-deltakere mottar i uførepensjon, benytter vi minstepensjon som mål på dette. I skattelovens § 17, som omhandler skattebegrensning ved lav inntekt, fastsettes det at det ikke skal utlignes inntektsskatt eller trygdeavgift på minstepensjonisters pensjonsutbetaling. Inntekt utover dette skal skattlegges med 28 prosent inntektsskatt og 7,8 prosent trygdeavgift. For vårt formål vil det si at økningen i inngang av inntektsskatt til staten tilsvarer 35,8 prosent av bonuslønnen deltakerne mottar:

$$0,358 \times kr\ 32\ 357 = kr\ 11\ 584$$

Økningen i innbetaling av arbeidsgiveravgift beregnes med satsen 14,1 prosent. Med bonuslønnen som beregningsgrunnlag utgjør dette:

$$0,141 \times kr\ 32\ 357 = kr\ 4\ 562$$

Siste virkning for staten, økt inngang av merverdiavgift, beregnes med utgangspunkt i en VTA-deltakers bidrag til salg av varer og tjenester. Benyttet sats for merverdiavgift er 25 prosent:

$$0,25 \times kr\ 87\ 417 = kr\ 21\ 854$$

## *Kommunene*

Den eneste virkningen for kommunen som må tallfestes, er medfinansieringsansvaret per tiltaksplass. Denne har vi allerede forutsatt til å være 32 prosent av statens driftstilskudd og utgjør

$$0,32 \times kr\ 111\ 850 = kr\ 35\ 792$$

### **6.1.5 Kalkulasjonspriser og skattekostnader ved offentlig finansiering**

Verdsettingen av tiltakets virkninger er beregnet med utgangspunkt i markedspriser. Som omtalt i metodegjennomgangen for samfunnsøkonomiske analyser, er det ikke gitt at disse markedsprisene er riktige i samfunnsmessig forstand. Det er derfor nødvendig å ta stilling til om det heller bør benyttes kalkulasjonspriser som reflekterer ressursene eller innsatsfaktorenes verdi i sin beste alternative anvendelse. I denne analysen vil problemstillingen være gjeldende for verdsetting av lønnskostnad og varekostnad.

Med utgangspunkt i føringene i Finansdepartementets veileder settes varekostnaden lik markedsprisen med tilsvarende avgifter som i konkurrerende produksjon (Finansdepartementet, 2005). Det vil si at varekostnaden benyttes slik den er oppgitt i ASVLs økonomistatistikk.

Hovedregelen for behandling av lønnskostnad er at kalkulasjonsprisen settes lik markedsprisen, altså lønn inklusiv skatt og arbeidsgiveravgift. Utgangspunktet for dette er antakelsen om alternativkostnad ved sysselsetting i privat sektor dersom analysens tiltak ikke hadde vært aktuelt. I vårt tilfelle er dette en riktig tilnærming til lønnskostnad for instruktører/arbeidsledere og andre ordinært ansatte i VTA-bedriften. Slik er imidlertid ikke situasjonen for tiltaksdeltakerne da disse har en tilværelse uten lønnsinntekt som alternativ.

I et statsfinansielt perspektiv er denne situasjonen sammenlignbar med frivillig arbeidsledighet. Grunnen til det er at tiltaket ikke fører til endring i trygdeoverføring mellom stat og deltaker, bare til endring i innbetaling av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift. Det betyr at finansieringskostnaden for det offentlige ikke lenger bare er summen av driftstilskudd fra stat og kommune, men må korrigeres for innbetaling av skatt og avgifter. Netto finansieringskostnad for det offentlige skiller seg med det fra det rene driftstilskuddet.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv har forskjellene mellom markedspriser og kalkulasjonspriser i vårt tilfelle liten praktisk betydning siden de bare benyttes i beregning av overføringer mellom ulike interessegrupper. Overføringer gir isolert sett verken samfunnsøkonomiske gevinster eller kostnader. Å beregne netto finansieringskostnad er likevel av interesse for å beregne skattekostnaden som oppstår ved offentlig finansiering. Med bakgrunn i verdsettingen ovenfor beregnes netto finansieringskostnad på følgende måte:

Tabell 6.2 – Netto finansieringskostnad

Driftstilskudd	kr 147 642
- Innbetaling av inntektsskatt	kr 11 584
- Innbetaling av arbeidsgiveravgift	kr 4 562
- Innbetaling av merverdiavgift	kr 21 854
= Netto finansieringskostnad	kr 109 642

Den beregnede finansieringskostnaden kan imidlertid ikke benyttes direkte som grunnlag for beregning av skattekostnad ved offentlig finansiering. Grunnen til det er at den samfunnsøkonomisk riktige kalkulasjonsprisen for bonuslønn ikke tilsvarer den regnskapsmessige lønnskostnaden til VTA-bedriften. Skattekostnaden ved offentlig finansiering er en samfunnsøkonomisk kostnad som må beregnes med utgangspunkt i samfunnsøkonomiske riktige kalkulasjonspriser. Vi har allerede påpekt at lønnskostnad i samfunnsøkonomisk forstand skal tilsvare markedsprisen for arbeidskraft, altså arbeidskraftens verdi i sin beste alternative anvendelse. I denne sammenheng er det uførepensjonister med dagsenterplass som er arbeidskraften. Den beste alternative anvendelsen er derfor en dagsenterplass uten inntektsgivende arbeid. Beregningsgrunnlaget for skattekostnaden må ta høyde for dette. I praksis vil det si at innbetaling av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift ikke lenger skal inkluderes i beregningen av skattekostnad.

Tabell 6.3 – Beregningsgrunnlag for skattekostnad

Driftstilskudd	kr 147 642
- Innbetaling av merverdiavgift	kr 21 854
= Beregningsgrunnlag for skattekostnad	kr 125 788

Skattekostnaden beregnes til

$$0,2 \times kr\ 125\ 788 = kr\ 25\ 158$$

### ***Svakheter ved analyse av kvantifiserbare virkninger***

I analysen av de kvantifiserbare virkningene er det foretatt noen avgrensninger. Avgrensningene kan føre til svakheter ved oppgaven, og det er verdt å kommentere kort hva konsekvensene av dette innebærer. For det første er det i analysen kun inkludert ett tiltak. Dette avviker fra føringene i Finansdepartementets veileder som på dette punktet sier at alle relevante tiltak skal inkluderes. Vi har påpekt at det kan være flere veier til å nå målet om flere uførepensjonister i arbeid. Argumentene for likevel å kun inkludere ett tiltak er for det første at varig tilrettelagt arbeid i prinsippet er det eneste sysselsettingstaket for uførepensjonister. For det andre er oppgaven skrevet på oppdrag fra ASVL. Ulempen med å avgrense seg til kun ett tiltak er at man mister et verdifullt sammenligningsgrunnlag og på den måten muligheten til å rangere tiltak etter dets lønnsomhet. Selv om analysen konkluderer med at sysselsetting gjennom VTA er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er det vanskelig å si noe om nivået på denne lønnsomheten. Vi kan ikke se bort fra muligheten for at andre tiltak kan vise til like stor, eventuelt større, samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn tiltaket vi har analysert.

Videre er analysen basert på en marginalbetragtning hvor effekten av å sysselsette én ekstra uførepensjonist gjennom varig tilrettelagt arbeid er analysert. Som en konsekvens av dette er avskrivning- og andre driftskostnader ikke inkludert. Argumentet for dette er at disse kostnadene ikke vil endre seg når man tilfører én ekstra deltaker. Av dette følger at analysen ikke uten videre kan benyttes til å si noe om effekten av sysselsetting gjennom VTA i større skala.

---

Avslutningsvis er det naturlig å kommentere avgrensningen relatert til analyseperiode. Også på dette punktet skiller analysen seg fra føringene som blir lagt i Finansdepartementets veileder. Når tiltakets virkninger spres over en lenger periode, sier veilederen at det er nødvendig å fastsette analyseperiode og kalkulasjonsrente som tar høyde for risiko. Hovedeffektene av tiltaket gjør seg imidlertid gjeldende allerede det første året uførepensjonisten kommer inn på tiltaket. Videre vil det ikke forekomme store endringer fra år til år, og på bakgrunn av dette er analyseperiode og følgelig også kalkulasjonsrente utelatt. Svakheten ved denne avgrensningen er imidlertid at den ikke viser effekten for deltakere som over tid beveger seg over til andre tiltak eller det ordinære arbeidsliv.

### **6.1.6 Sammenstilling**

Formålet med dette avsluttende delkapittelet er å sammenstille resultatene fra analysen. Ved å sette tiltakets nytte- og kostnadsvirkninger opp mot hverandre, er det mulig å beregne dets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten tar bare hensyn til virkningene det har vært mulig å kvantifisere. De ikke-verdsatte virkningene vil gjennom drøfting likevel inkluderes i vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene ved varig tilrettelagt arbeid for uførepensjonister med psykiske lidelser og/eller ruslidelser.

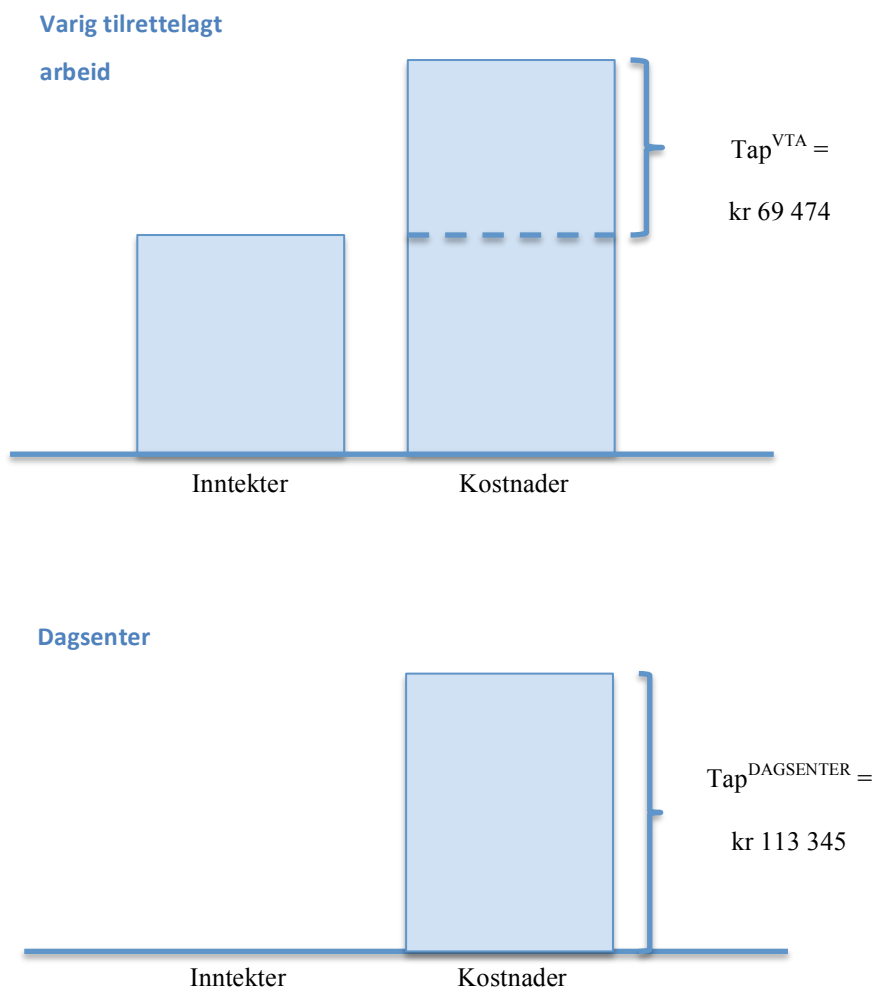
Som omtalt i den teoretiske gjennomgangen av en samfunnsøkonomisk analyse, vil det på dette tidspunktet være naturlig å ha fastsatt en analyseperiode og en kalkulasjonsrente. Denne analysen er imidlertid en marginalbetraktning med formål å beregne de samfunnsøkonomiske effektene av varig tilrettelagt arbeid innenfor ett år. Analysen har derfor ikke noen tidsdimensjon utover dette, og en nåverdiberegning er derfor ikke aktuell å gjennomføre. Det er derfor ikke nødvendig å fastsette noen analyseperiode eller kalkulasjonsrente.

#### ***Samfunnsøkonomisk lønnsomhet***

Beregningen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er i praksis ikke annet enn en sammenstilling av de verdsatte virkningene i forrige kapittel. Disse skal settes opp mot kostnadene ved dagsenter som basisalternativ. Det er imidlertid ikke likegyldig hvordan dette gjøres. Vi benytter en fullstendig, men enkel metode for å systematisere og

sammenstille virkningene. Ved å behandle inntekter og kostnader separat for henholdsvis VTA-tiltaket og basisalternativet blir presentasjonen av resultatene intuitiv og enkel.

Figur 6.2 – Direkte inntekter og kostnader ved VTA og dagsenter



Inntekten ved varig tilrettelagt arbeid er utelukkende basert på salgsinntekten en tiltaksdeltaker bidrar med. Kostnaden er summen av lønns- og varekostnad. Differansen mellom inntekten og kostnaden er tiltaksbedriftens produksjonstap ved en VTA-plass. Som figuren viser er dette beregnet til kr 69 474.

Siden tiltaksbedriften mottar driftstilskudd, er bedriftens resultat ikke det samme som produksjonsresultatet for en VTA-plass. Bedriftens resultat er en del av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og beregnes på følgende måte:

$$\pi^{VTA} = \text{Tilskudd} - \text{Tap}^{VTA}$$

Vi ser det som nødvendig å presisere hvilken rolle det statlige driftstilskuddet spiller i beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Håndteringen av driftstilskuddet er ikke bare avgjørende for nivået på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, men også for om tiltaket faktisk er lønnsomt i det hele tatt. Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt det statlige driftstilskuddet er en overføring eller en samfunnsøkonomisk kostnad. Overføringer defineres i Finansdepartementets veileder som ”overføringer mellom ulike grupper, som for eksempel trygdeutbetalinger fra staten til uførepensjonister, eller interne overføringer innenfor en gruppe, som for eksempel interne statlige overføringer”. Det statlige driftstilskuddet betales fra staten til bedriften hvor VTA-tiltaket organiseres. For staten er tilskuddet en kostnad, men for bedriften er det en inntekt. Tilskuddet er derfor en overføring og ingen kostnad i samfunnsøkonomisk forstand. Det skal derfor ikke tas med i beregningen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Skattekostnaden ved offentlig finansiering av driftstilskuddet er imidlertid en samfunnsøkonomisk kostnad og skal følgelig inkluderes i beregningen.

I motsetning til en VTA-deltaker vil en uførepensjonist på dagsenter ikke generere noen salgsinntekt. Inntekten ved dagsenter er derfor lik null. Kostnaden på kr 113 345 er dagsenterkostnaden som er oppgitt i omtalen av basisalternativet.<sup>13</sup> Også for dagsenter beregnes tapet per deltaker som differansen mellom inntekt og kostnad. Siden det ikke genereres inntekter, er tapet det samme som kostnaden på kr 113 345. I tillegg kommer tillegget på 20 prosent for skattekostnaden ved offentlig finansiering. Dette utgjør kr 22 669.

En lettfattelig måte å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten på er å definere den som differansen mellom dagsenterets kostnader og kostnaden knyttet til VTA-tiltaket. Ved å flytte en uførepensjonist fra et dagsenter til en VTA-bedrift spares kostnaden til dagsenteret. Denne besparelsen er en samfunnsøkonomisk gevinst. Gevinsten reduseres med tiltakskostnadene for VTA, og differansen utgjør den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å gjennomføre tiltaket.

<sup>13</sup> kr 111 000 i 2005-kroner omregnet til 2007 ved hjelp av konsumprisindeksen



Med bakgrunn i dette beregnes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved varig tilrettelagt arbeid for uførepensjonister med psykiske lidelser og/eller rusproblemer til å være

$$\begin{aligned}
 \pi &= \text{Kostnadsbesparelse ved tiltak} - \text{kostnad ved tiltak} \\
 &= (Tap^{DAGSENER} + Skattekostnad^{DAGSENER}) - (Tap^{VTA} + Skattekostnad^{VTA}) \\
 &= (kr\ 113\ 345 + kr\ 22\ 669) - (kr\ 69\ 474 + kr\ 25\ 158) \\
 &= kr\ 41\ 382
 \end{aligned}$$

### 6.1.7 Ikke-kvantifiserbare virkninger for den enkelte uførepensjonist

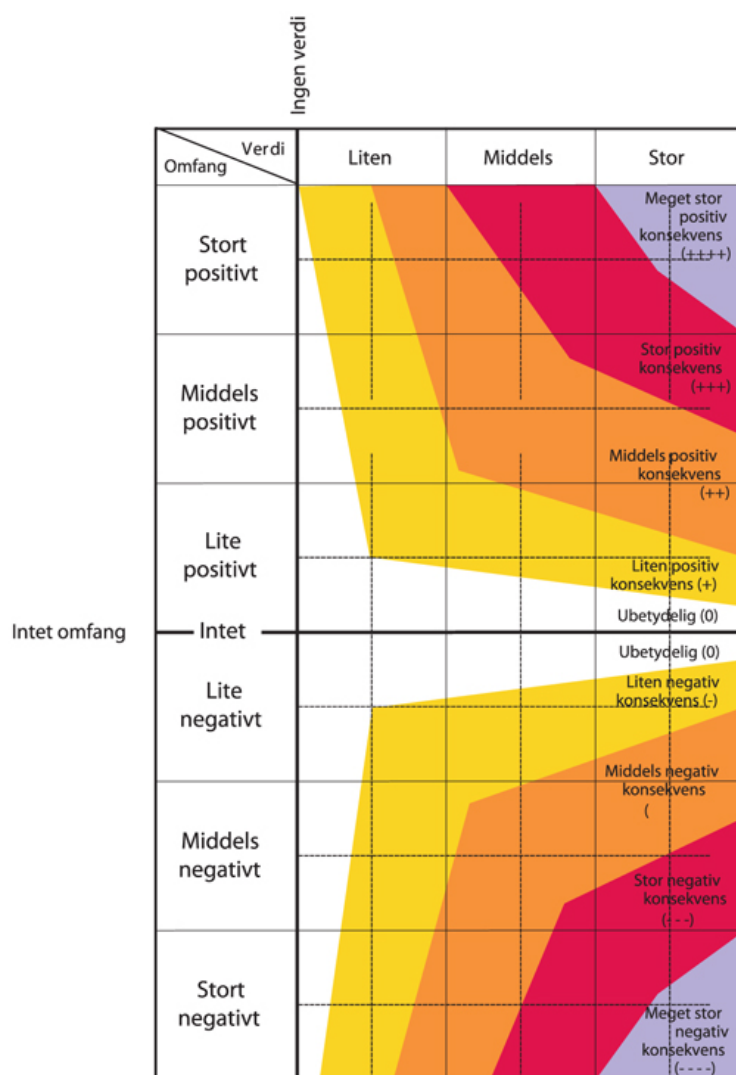
Hovedformålet med trinn 3 i den samfunnsøkonomiske analysen er å verdsette virkninger i kroner så langt det er mulig og gir meningsfylt informasjon. Det vil imidlertid være virkninger som er vanskelig å tallfeste og lite hensiktsmessig å verdsette i kroner og ører. Slike virkninger kan likevel være avgjørende for hvorvidt et tiltak bør iverksettes eller ikke, og må inkluderes i analysen. Når vi her ser på effekten av å få uføretrygdede med psykiske lidelser og rusmisbruk inn på VTA-ordning i skjermet virksomhet, vil ikke-kvantifiserbare virkninger kunne omfatte verdien av å komme i arbeid. For den enkelte kan dette innebære en inngang til et sosialt liv, følelsen av å gjøre noe meningsfylt og personlig utvikling/vekst. Dette er alle faktorer som kan føre til økt livskvalitet.

Definisjoner på livskvalitet er mange og avhenger av hvilke fagområder man tar utgangspunkt i. Verdens Helseorganisasjon (WHO) definerer livskvalitet som ”*Enkeltmenneskers oppfatning av sin posisjon i livet innenfor den kultur og verdssystem de lever i, i forhold til sine mål forventninger, hvordan de ønsker livet skal være og hva de er opptatt av.*”. Psykolog Siri Næss (1986) ser på livskvalitet som et subjektivt og psykologisk fenomen. Hun hevder at en person har høy livskvalitet i den grad personen er aktiv, har samhørighet, har selvfølelse og har en grunnstemning av glede. *Aktiv* i denne sammenheng innebærer blant annet at personen har appetitt og livslust, interesserer seg for og engasjerer seg i noe utenfor seg selv som oppleves som meningsfylt, har frihet til å velge og få utvikle og bruke sine evner og muligheter. *Samhørighet* vil blant annet innebære å ha kontakt, vennskap og lojalitet, ha fellesskapsfølelse og tilhørighet i en gruppe. *Selvfølelse* innebærer at personen har selvsikkerhet, føler seg vel som menneske og følelsen av å mestre og være nyttig, være tilfreds med egen innsats og akseptere seg selv. Fjerde og siste punktet, en

*grunnstemning av glede*, vil blant annet si at personen ikke er avstengt overfor den ytre verden, har en grunnstemning av trygghet og harmoni, fravær av uro, bekymring, angst og rastløshet (Sosial- og helsedepartementet, 1994).

Utfordringen i denne sammenheng er hvordan de ikke-verdsatte virkningene, som alle påvirker livskvalitet, skal vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse. En kvalitativ metode er den såkalte *pluss-minusmetoden*. Metoden tar utgangspunkt i at tiltakets ikke-verdsatte virkninger bestemmes av en kombinasjon av betydning og omfang. Første steg er å vurdere hvilken *betydning* de ikke-verdsatte virkningene har for den enkelte uførepensjonist. Hva vil det si for enkeltmennesker å få en tilknytning til arbeidslivet gjennom en VTA-plass? En mulig inndeling er å operere med tre kategorier for betydning: liten, middels og stor. Videre må *omfanget* av de ikke-verdsatte virkningene vurderes. Hvilke endringer medfører tiltaket, og i hvor stor grad blir den enkelte påvirket? I tillegg til kategoriseringen av lite, middels og stort omfang blir det også vurdert i hvilken grad omfanget er positivt eller negativt. Dette kan oppsummeres i følgende figur:

Figur 6.3 – Konsekvensmatrise for ikke-kvantifiserbare virkninger. Kilde: Finansdepartementet, 2005.



Det er den samlede vurderingen av betydning og omfang som vil avgjøre hvordan man vurderer de ikke-verdsatte virkningene. Figur 6.3 viser at virkningene kan defineres på en skala som går fra ”Meget stor positiv virkning (++++)” til ”Meget stor negativ virkning (----)”. Når virkningene skal plasseres i kategori, er det viktig at objektive kriterier legges til grunn. Ofte krever dette fagkunnskap på området, og i noen tilfeller ligger det fagspesifikke og/eller nasjonale/internasjonale føringer og retningslinjer for disse vurderingene.

Hensikten med å sammenstille ikke-verdsatte virkninger er å synliggjøre hvorvidt de samlede ikke-verdsatte virkningene av tiltaket i sum bidrar positivt eller negativt til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Denne sammenstillingen tas med i beslutningsgrunnlaget i

---

trinn 4. I den videre framstillingen går vi nærmere inn på de fire ikke-verdsatte virkningene økt sosialt liv, følelsen av å gjøre noe meningsfylt, personlig utvikling/vekst og kostnaden ved å arbeide.

### ***Økt sosialt nettverk***

I Stortingsmelding nr. 40, "*Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*", blir det fremhevet at arbeidslivet er en av de mest sentrale inngangsportene til felleskap og deltagelse i samfunnet. Arbeidsplassen er en sosial arena, hvor man blir del av et større fellesskap og danner seg et sosialt nettverk. Dette er faktorer som har stor betydning for menneskers opplevelse av et meningsfylt liv. For mennesker som står utenfor arbeidslivet, kan det sosiale nettverket og omgang med andre være begrenset. Spesielt mennesker med psykiske lidelser og/eller rusproblemer kan ha vanskeligheter med tilhørighet og opplevelse av sosial integrering (Granerud, 2004). For disse gruppene kan dermed arbeidsplassen være en helt avgjørende arena for å knytte sosiale bånd.

"*Samhørighet*" er en av de fire kriteriene Næss legger til grunn i sin definisjon av livskvalitet. Et sosialt nettverk gjennom en VTA-plass sammenfaller i stor grad med de kriteriene som blir lagt til grunn for dette begrepet. Det er en arena hvor man får daglig kontakt med andre mennesker, og hvor sosial omgang med kollegaer kan skape en følelse av gruppetilhørighet. Tidligere forskning på VTA-ordningen konkluderer med at dette er arbeidsplasser som er preget av stor arbeidsglede. For mange er arbeidsgleden så stor at lysten på ferie og fri er merkbart lavere enn blant andre arbeidstakere. Dette gjenspeiler seg også i lave tall i fraværstatistikkene fra ASVL. En forklaring på dette kan være at for noen vil sosial omgang med andre utenfor jobben, være begrenset. For noen kan det sosiale nettverket på jobben være det eneste nettverket de har (Fretheim 2010).

### ***Følelsen av å gjøre noe meningsfylt***

Deltakelse i arbeidslivet er en sentral verdi i vårt samfunn. *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse* (2007) viser til at arbeidsdeltakelse har betydning for den enkeltes identitet og stilling i samfunnet. Mestring og selvtillit er i stor grad knyttet til arbeid. Mange av de som står utenfor arbeidslivet, ønsker derfor å være i arbeid. Å ha en jobb å gå til gir mer struktur i en hverdag som ellers kan være preget av inaktivitet. Sammenlignet med et

---

dagsenter, hvor en også kan utføre ulike oppgaver, får man gjennom VTA-tiltaket i større grad mulighet til å utnytte sine evner. Her bidrar man i produksjon av varer og tjenester som blir solgt på markedet, noe som kan forsterke følelsen av å gjøre noe meningsfylt.

Følelsen av å gjøre noe meningsfylt kan knyttes til kategorien ”aktiv” hos Næss. *Aktiv* i denne sammenheng innebærer blant annet at personen har appetitt og livslyst, interesserer seg for og engasjerer seg i noe utenfor seg selv som oppleves som meningsfylt, har frihet til å velge og få utvikle og bruke sine evner og muligheter. For mange kan det være avgjørende at de har en fast plass å gå til hver dag, noe som setter klare rammer for hverdagen. Forskere ved Universitetet i Lund undersøkte i 2004 hvorvidt det å ha en vanlig jobb skilte seg fra annen meningsfull hverdagsaktivitet med tanke på helse og velvære. 100 personer deltok i undersøkelsen, og de fordelte seg på tre grupper: ”Ordinært arbeid/utdanning”, ”Aktivitets/dagsenter” og ”Mindre/ingen jobb/aktivitetstilbud”. Undersøkelsen fant ikke noen forskjell med tanke på fungering og velvære mellom den gruppen som deltok i aktivitetstilbud, og de som ikke hadde jobb eller aktivitetstilbud. Konklusjonen var dermed at ordinært arbeid burde være et mål for arbeidsrettede tiltak (Eklund, Hansson et al. 2004).

Gjennom ”*Vilje viser vei*”-prosjektet har NAV etablert særskilte tiltak for personer med psykiske helseproblemer og rusproblemer (NAV, 2011f). Dette prosjektet setter fokus på integrasjon mellom behandling og arbeid/aktivitet, tverrfaglighet og meningsfylte arbeidsoppgaver. Målet er å hindre forverring av den psykiske helsetilstanden og gi deltakerne arbeidstrening og hjelp til å komme tilbake til arbeidslivet. ”*Grønt arbeid*” er et av mange arbeidstreningstiltak i regi av NAV - Vilje viser vei. Tiltaket tilbyr arbeidstrening på gård for personer med psykiske lidelser. Her tar man del i den daglige gårdsdriften, og arbeidsoppgavene som tilbys, skal oppleves som meningsfylte og være tilpasset den enkelte brukers individuelle behov. Erfaringsmessig er det mange mennesker med psykiske lidelser som har opplevd positive og avgjørende endringer i sine liv etter å ha gjennomført et slikt tilbud.

Parallellene mellom arbeidstreningstiltak som ”*Grønt arbeid*” og en VTA-plass i skjermet virksomhet er flere. Fokus på tilrettelagte arbeidsoppgaver og meningsfylte oppgaver går igjen. Gode erfaringer med prosjekt som ”*Grønt arbeid*” støtter dermed opp om at tilknytning til arbeidslivet gjennom en VTA-plass har positiv innvirkning på følelsen av å gjøre noe meningsfylt.

---

### ***Personlig utvikling/vekst***

I tillegg til følelsen av å gjøre noe meningsfylt kan en VTA-plass føre til personlig utvikling og vekst. Kravspesifikasjonen for varig tilrettelagt arbeid fastslår at det gjennom VTA-tiltaket skal tilbys jobber hvor arbeidsoppgavene er tilpasset den enkeltes yteevne. Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Det skal jevnlig gjennomføres evaluering av deltakeren og arbeidsoppgavene deltakeren utfører. Medarbeidersamtaler skal avdekke hva deltakerne mener om nåsituasjonen og eventuelt hvilke ønsker de har for tiden framover. Dette kan innebære utvidet ansvar på oppgaver en allerede utfører, eventuelt utprøving av helt nye arbeidsoppgaver.

Skjellvik (2002) forsket på sammenhengen mellom arbeid og livskvalitet hos mennesker med alvorlige psykiske lidelser. Syv menn og to kvinner ble intervjuet. Informantene ga uttrykk for at arbeidet bidro til en bedre struktur i tilværelsen, og spesielt fellesskap og sosiale aktiviteter ble pekt på som viktig. Videre ble det framhevet at støttepersoner hadde en sentral rolle som tilretteleggere og bindeledd mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det var viktig for informantene at arbeidsoppgavene som ble tildelt, ble sett på som overkommelige, samtidig som de fikk oppgaver og utfordringer som de måtte strekke seg etter. En VTA-plass kan i stor grad tilfredsstillende disse faktorene.

Igjen kan denne ikke-kvantifiserbare virkningen knyttes til Næss og det som hun definerer som "*selvfølelse*". *Selvfølelse* innebærer at personen har selvsikkerhet, føler seg vel som menneske og følelsen av å mestre og være nyttig, være tilfreds med egen innsats og akseptere seg selv. Utvikling og vekst kan skape selvtillit og mestringsfølelse hos den enkelte. Dette er faktorer som kan forsterkes gjennom positive tilbakemeldinger blant kollegaer og overordnede. Erik Falkum, professor i psykiatri ved Oslo Universitetssykehus, uttrykker at det ikke finnes noe tilbud i helsevesenet som kan bidra til å nærme selvfølelsen og opplevelsen av personlig verdi på samme vis som det å ha en jobb kan (Helsedirektoratet, 2009).

### ***Kostnaden ved å arbeide***

I et fritt arbeidsmarked uten reguleringer tilsier økonomisk teori at arbeidstakersiden tilbyr arbeid inntil nettolønn er lik marginalkostnaden i form av nyttetap ved redusert fritid (Hagen,

---

2010). Alternativkostnaden på tilbudssiden ved økt arbeidstilbud er dermed verdien av tapt fritid. For deltakere på VTA-tiltaket vil nettolønnen bestå av bonuslønnen korrigert for inntektsskatt. Uførepensjonen blir utbetalt uavhengig av om personen er på VTA-tiltaket eller ikke. Beregningen tidligere i analysen viser at nettolønn til en deltaker utgjør kr 20 773. Det lave tallet gir en klar indikasjon på at nyttetapet ved redusert fritid for VTA-deltakere er svært lavt. Når den kronemessige kompensasjonen for å arbeide er så lav, og det er venteliste på ordningen, må verdien av de andre faktorene ved arbeidet tillegges stor verdi.

Det må imidlertid diskuteres om en slik tilnærming, hvor nettolønn er et mål på arbeidstakerens verdsetting av fritid, er direkte anvendbart for våre målgrupper. Bakgrunnen er at alternativet til å være sysselsatt gjennom varig tilrettelagt arbeid ikke er fritid, men dagsenter. Det er derfor naturlig å anta at marginalofferet ved å gå fra dagsenter til VTA-plass er null eller, om mulig, til og med negativt for tiltaksdeltakeren.

### *Oppsummering av ikke-kvantifiserbare virkninger*

Ifølge pluss-minusmetoden som ble skissert ovenfor, skal de ikke-kvantifiserbare effektene tildeles en karakter basert på betydning og omfang. I vårt tilfelle vil alle de fire faktorene som er presentert, være av positiv karakter. Det vil være vanskelig å argumentere for at VTA-deltakere kan komme verre ut ved å gjøre noe meningsfylt eller av å få flere venner og et sosialt nettverk. Utfordringen knyttes imidlertid til hvor positive disse effektene anses å være. Vil det være noen reell forskjell på om verdien av økt sosialt nettverk tildeles tre eller fire plusser? I denne analysen vil svaret være nei.

I andre samfunnsøkonomiske analyser hvor de kvantifiserbare virkningene viser et negativt samfunnsøkonomisk resultat, kan positive ikke-kvantifiserbare virkninger likevel indikere at tiltaket bør gjennomføres. I et slikt tilfelle vil graden og omfanget av den positive virkningen være av større betydning enn i denne analysen. Videre vil virkningenes omfang og betydning spille en sterkere rolle dersom de ikke-kvantifiserbare effektene drar i ulik retning. Det samme gjelder i analyser som inkluderer ulike tiltak for å oppnå samme mål. I det sistnevnte tilfellet kan de ulike tiltakene berøre ulike grupper som igjen kan gjøre fokuset på de ikke-kvantifiserbare effektene enda viktigere.

Den samlede konklusjonen for de ikke-kvantifiserbare effektene av varig tilrettelagt arbeid er at alle de fire faktorene er utelukkende av positiv karakter. Verdien av å komme i arbeid,

---

og mer konkret verdien av økt sosialt nettverk, følelsen av å gjøre noe meningsfylt og personlig utvikling/vekst fører til økt livskvalitet hos den enkelte. Sett i sammenheng med den samfunnsøkonomiske analysen som viser at varig tilrettelagt arbeid som tiltak er lønnsomt, viser dette resultatet at tiltaket totalt sett har en positiv verdi – også utover den rene samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

### 6.1.8 Oppsummering

Den samfunnsøkonomiske analysen konkluderer med at varig tilrettelagt arbeid som arbeidsmarkedstiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt for mennesker med psykiske lidelser og rusproblemer. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltaket er beregnet til kr 41 382. Tallet tolkes som den årlige besparelsen ved varig tilrettelagt arbeid sammenlignet med aktivisering på et dagsenter. I tillegg viser analysen av de ikke-kvantifiserbare effektene at VTA som tiltak har en utelukkende positiv verdi ut over den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Gjennomgangen med hovedfokus på de ikke-kvantifiserbare effektene av å ha et arbeid å gå til konkluderer med at alle nevnte faktorer bidrar til høyere livskvalitet for den enkelte.

Analysen kan utvides og anvendes også for grupper hvor alternativet ikke er dagsenter. I figur 6.2 vil inntektene og kostnadene ved VTA fortsatt være de samme, men basisalternativet vil være nødvendig å definere på nytt. Konklusjonen vil i alle tilfeller være at så lenge tapet ved basisalternativet overstiger tapet ved VTA korrigert for skattekostnad, vil tiltaket være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er imidlertid verdt å påpeke at den gjennomførte analysen er en marginalbetragtning, og ved gjennomføring i et stort omfang vil det kunne oppstå virkninger og kostnader som ikke er inkludert i denne analysen.



## 7. Motivasjonsfaktorer og økonomiske insentiv - anvendelse av behovs- og motivasjonsteori

Resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen viser at varig tilrettelagt arbeid er et lønnsomt arbeidsmarkedstiltak for uførepensjonister med psykiske lidelser og/eller rusproblemer. At tiltaket er lønnsomt, trenger likevel ikke bety at det er anvendbart og attraktivt for denne gruppen. I den sammenheng er motivasjon et nøkkelbegrep. Motiverte ansatte yter bedre i arbeid, og trivsel er, ifølge Herzberg, en grunnleggende forutsetning for motivasjon. Som rammeverk for å vurdere de motivasjonsmessige faktorene ved VTA er Herzbergs to-faktoriteori godt egnet. I denne vurderingen ser vi det som unaturlig å fokusere utelukkende på diagnoser knyttet til psykiatri og rus. I stedet vil vi fokusere på en utvidet gruppe uførepensjonister med restarbeidsevne. Vi forutsetter at disse tidligere har vært tilknyttet ordinært arbeid. På den måten skiller gruppen seg i all hovedsak fra psykisk utviklingshemmede. Forutsetningen om en utvidet analysegruppe er rimelig fordi det ikke er grunn til å tro at det finnes store forskjeller i oppfatningen av de motivasjonsmessige faktorene blant ikke-utviklingshemmede uførepensjonister. Vurdering av VTA-tiltakets motivasjonsfaktorer for rus- og psykiatridiagnoser vil derfor ikke skille seg fra den øvrige gruppen vi inkluderer.

Tidligere forskning viser at utviklingshemmede sysselsatt i skjermet virksomhet er svært tilfredse i sin arbeidssituasjon, noe lavt sykefravær og manglende lyst på ferie er gode indikasjoner på. Det kan derfor synes uproblematisk å motivere psykisk utviklingshemmede og andre deltakere uten mulighet for tilknytning til ordinært arbeidsliv, til arbeid i denne typen bedrifter. Motivasjon vil derimot være et viktigere tema for den nylig definerte analysegruppen. Personer som tidligere har vært i arbeid, kan være vanskelig å motivere på grunn av frykt for ikke å lykkes. I tillegg er det nærliggende å anta at det gjennom tidligere arbeidserfaring har oppstått forventninger til hva en arbeidssituasjon skal innebære. Med bakgrunn i dette er det ut fra et motivasjonsperspektiv nødvendig å vurdere hvor anvendbart og attraktivt varig tilrettelagt arbeid er for uførepensjonister med arbeidserfaring.

Helt sentralt i denne diskusjonen er stigmatiseringsproblematikk knyttet til arbeid i skjermet virksomhet. Ifølge FAFO-rapporten *"De har jo uansett uførepensjon"* sin framstilling av Cox (2002) blir skjermede arbeidsplasser ofte framstilt med negativt fortegn, og et tilbud som snarere forhindrer enn bidrar til integrering i lokalmiljø, jobbvariasjon, muligheter for

---

høyere lønn og et bedre selvbylde. Tidligere forskning på VTA finner at for enkelte er det å jobbe i en Vekstbedrift noe de vegrer seg for. Bakgrunnen for dette er at de ikke vil settes i samme bås som psykisk utviklingshemmede. De ser på seg selv som så annerledes enn denne gruppen at de ikke vil identifisere seg selv med dem. Som påpekt tidligere viser imidlertid utviklingen i diagnosebildet for varig tilrettelagt arbeid at andelen ikke-utviklingshemmede er økende, noe som kan redusere denne typen stigmatisering.

### ***Motivasjonsfaktorer***

Motivasjonsfaktorer er faktorer som skaper trivsel i den grad de er til stede, men ikke mistrivsel ved fravær. Herzberg omtaler fem ulike motivasjonsfaktorer, og vi vil i den videre fremstillingen diskutere hver og en av dem.

Jobbinnhold er en motivasjonsfaktor. Denne innebærer også faktorer som mestringsfølelse hos den enkelte og følelsen av å prestere. VTA-plassene med sine røtter tilbake til HVPU-reformen var i utgangspunktet ment for mennesker som var psykisk utviklingshemmet. Arbeid som blir utført i Vekstbedriftene har dermed blitt karakterisert som enkelt og rutinemessig. For noen av tiltaksarrangørene vil denne beskrivelsen være dekkende. En stor del av Vekstbedriftene driver med produksjonsbasert virksomhet, noe som igjen legger føringer på hva som er mulig å få til av jobbinnhold. Dette er imidlertid ikke sannheten for alle. En oversikt på Vekstbedriftenes hjemmeside viser stor variasjon i oppgavene som utføres. Det spenner i alt fra kantinedrift og renhold, til avanserte produkter til både bil- og offshoreindustrien. Felles for dem alle, uavhengig av hva de beskjeftiger seg med, er at arbeidet skal være tilrettelagt for at den enkelte skal mestre arbeidsoppgavene.

I tiltaksforskriftens § 7-1 står det uttrykt at *”arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver”*. I FAFO-rapporten fra 2008 ble informantene, både deltakere og ledere, spurt om i hvor stor grad dette var tilfelle. De fleste svarte bekreftende på at deltakelse bidro positivt til utvikling av egne ressurser. To av deltakerne stilte seg imidlertid mer kritisk til dette, og mente at deltakelse ikke førte til at de fikk benyttet sine ressurser og evner og videreutvikle disse. Disse to deltakerne skilte seg fra resten av informantene, ved at de ble sett på som de mest ressurssterke av deltakerinformantene. I forbindelse med overgang til ordinært arbeid ble det pekt på at

---

hverdagen i VTA var for trygg og tilrettelagt. Tilbudet ble ikke sett på som relevant nok med tanke på de krav som stilles i det ordinære arbeidsliv.

Videre blir det i FAFO-rapporten pekt på at NAV-ansatte opplevde at deltakerne ble satt til å utføre arbeidsoppgaver som var for lite utfordrende. En årsak til dette kan være problemet knyttet til økende krav til produktivitet og inntjening som bedrifter generelt stilles ovenfor. Vekstbedriftene konkurrerer på lik linje med andre leverandører i markedet. Dette kan resultere i at bedriftene er nødt til å konsentrere seg om ordreinnngang, produksjon og inntekter, som kan gå på bekostning av den tilretteleggingen som den enkelte har behov for. Fokus blir flyttet fra tilrettelegging av arbeidsoppgaver til tilpasning av oppgaver til bedriftens produksjon. Dette kan igjen ha uheldige konsekvenser i form av at bedriftene blir mer selektive på hvem de tar inn på VTA. Det kan også føre til at bedriftene vil beholde sine mest produktive ansatte, som gjerne er de som hadde hatt størst mulighet for arbeid i ordinær virksomhet.

Det vil være vanskelig å gi en entydig konklusjon om jobbinnhold som motivasjonsfaktor er til stede i VTA-sammenheng. Dette vil være høyst avhengig av den enkeltes preferanser og ikke minst bakgrunn. For noen av deltakerne er realiteten at de aldri har vært i det ordinære arbeidsliv, og alternativet til en VTA-plass vil være en dagsenterplass. Flere informanter i FAFO-rapporten, både fra NAV og ledere i Vekstbedriftene, framhever at hovedforskjellen mellom VTA og de kommunale dagsentrene og aktivitetstilbudene ligger i de kravene som stilles til deltakerne, og de ferdighetene som kreves. De kommunale tilbudene beskrives som mindre arbeidsrettet, og det stilles i mindre grad krav og forventninger til brukerne. På bakgrunn av dette vil det være rimelig å anta at jobbinnhold som motivasjonsfaktor i større grad vil være tilfredsstillende for mennesker hvor alternativet ville være en dagsenterplass, enn for mennesker som tidligere har vært i det ordinære arbeidsliv. Tall fra SSB (Mandal, 2008) viser for eksempel at 117 personer som var på VTA-tiltaket i 2006 hadde universitets- eller høyskoleutdanning på enten lavere eller høyere nivå. Hvorvidt disse personene anser jobbinnholdet som tilfredsstillende vil være avhengig av i hvor stor grad de får brukt sin kompetanse. Ifølge ASVL finnes det ingen oversikt over dette. I to-faktorteorien skaper ikke fravær av jobbinnhold mistriivsel, men det vil heller ikke bidra til å skape en følelse av trivsel hos den enkelte.

Ansvar blir også sett på som en motivasjonsfaktor. Det gjelder ansvar for egne arbeidsoppgaver og kan også gjelde ansvar for andres jobbutførelse. I VTA-sammenheng vil

---

den enkelte ofte ha ansvar for de arbeidsoppgavene vedkommende er blitt tildelt. Det kan innebære ansvar for produksjon på en bestemt maskin, ferdigstillelse av et produkt eller levering av varer for kunder. Deltakere er i mindre grad ansvarlig for andres jobbutførelse, og den samlede vurderingen av faktoren blir satt til å være lav. Det ansvaret man blir tildelt i Vekstbedriftene, er ikke en faktor som fører til høyere trivsel.

Den tredje motivasjonsfaktoren er vekstmuligheter. Herzberg definerer denne som læring av nye ferdigheter med større muligheter for forfremmelse og videre vekst. Vekstbedriftene uttrykker at deres viktigste oppgave er å utvikle mennesker. Som tidligere nevnt blir det også påpekt i kravspesifikasjonen for VTA at arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne. Dette blir gjort ved at arbeidsoppgavene som tilbys, skal evalueres og endres ut fra de behov og forutsetninger deltakeren har. Vekstmulighetene kan avdekkes gjennom årlige medarbeidersamtaler. Vekst i denne sammenheng kan for eksempel innebære utvidelse av eksisterende eller tildeling av nye arbeidsoppgaver. Utvikling av ressurser trenger imidlertid ikke kun være knyttet til arbeidsoppgavene den enkelte utfører. Like viktig kan utvikling av mellommenneskelige ressurser og sosiale ferdigheter være. Med dette som utgangspunkt er det ingen grunn til å påstå at vekst kan bidra positivt som motivasjonsfaktor.

Dette henger sammen med den fjerde motivasjonsfaktoren, avansement/forfremmelse. Det er et klart skille mellom ordinært ansatte i en Vekstbedrift og deltakere på tiltak. Deltakerne på tiltak har seg i mellom en flat struktur, og i stedet for avansement blir det her snakket om utvidelser av arbeidsoppgaver snarere enn opprykk i bedriften. Viser deltakeren stor framgang, skal det imidlertid vurderes om deltakeren er egnet for andre tiltak, eventuelt arbeid i ordinært arbeidsliv. Status for deltakeren skal meldes inn gjennom årlige rapporter til NAV, som er ansvarlig for den videre oppfølgingen og administrasjonen hvis andre tiltak er aktuelle. Et urovekkende funn i FAFO-rapporten *"De har jo uansett uførepensjon"* er at flere informanter fra NAV forteller at de trapper ned og noen ganger kutter helt ut oppfølging av brukerne når de først er kommet inn på VTA. Det er også varierende i hvilken grad man følger opp rapportene som tiltaksarrangørene sender inn, og de blir i liten grad benyttet i oppfølging av tiltaket. Dette harmoniserer dårlig med intensjonene i regelverket. I verste fall kan dette resultere i at mennesker som kunne mestret en jobb og karriere i det ordinære arbeidsliv, ikke blir gitt muligheten. Konklusjonen må derfor være at avansement og forfremmelse som motivasjonsfaktor ikke er til stede i Vekstbedriftene.

---

Den siste av de fem motivasjonsfaktorene er anerkjennelse. Herzberg definerer dette som anerkjennelse for vel utført arbeid, i motsetning til en alminnelig og generell følelse av ”å bli satt pris på”. Anerkjennelse kan komme fra både kollegaer, arbeidsledere og andre ordinært ansatte i bedriften, men også fra kontakter utenfra. For Vekstbedriftene er anerkjennelse så sentralt at flere har implementert denne faktoren i sine verdier. Anerkjennelse for jobben man utfører, kan slå positivt ut i økt mestringsfølelse hos den enkelte. Deltakerne opplever dermed følelsen av å være til nytte, og at jobben man utfører, bidrar til bedriftens overordnede verdiskapning. Bedriftene er også opptatt av å formidle at de varer og tjenester som blir levert, er av høy kvalitet, og at dette er produkter som de er stolt av å kunne levere. Anerkjennelse som motivasjonsfaktor i VTA-sammenheng blir dermed vurdert til å være høy. Ifølge Herzberg er den da med på å skape trivsel.

I en oppsummering av motivasjonsfaktorene er det viktig å påpeke at bakgrunn og personlige preferanser til deltakerne i stor grad vil være avgjørende for hvordan man vurderer de ulike faktorenes bidrag til motivasjon. Jobbinnhold blir av mange framstilt som tilfredsstillende. Med tanke på at informantene som er omtalt i tidligere rapporter, allerede er på tiltaket, er ikke dette overraskende. Dette støttes opp under av de lave gjennomstrømningstallene for tiltaket ved at de som kommer inn, stort sett blir værende over en lengre periode. Det er imidlertid ikke gitt at det samme vil være tilfelle for uførepensjonister som har erfaring fra ordinært arbeidsliv. Videre blir ansvar for egne og andres jobbutførelse som motivasjonsfaktor vurdert til å være lav. Vekstmulighetene er der, men i hovedsak på det personlige plan hvor man får mulighet til å utvikle sine ferdigheter - både mellommenneskelige og faglige. Vekst i denne sammenheng er gjerne ikke sammenfallende med hva man vanligvis legger i begrepet. Muligheter for karriere gjennom avansement og forfremmelser er ikke tilstede. Avslutningsvis blir anerkjennelsesfaktoren vurdert til å være høy, men også dette må ses i sammenheng med jobbinnhold, kompetanse og eventuell erfaring fra ordinært arbeid.

Samlet sett må motivasjonsfaktorene i VTA-sammenheng vurderes med bakgrunn i deltakernes erfaring og preferanser. For uførepensjonister som tidligere har hatt ordinært arbeid, er det imidlertid grunn til å påstå at motivasjonsfaktorene ikke vil være sterke. Ifølge Herzberg skaper ikke dette mistrivsel i seg selv, men heller ikke en følelse av trivsel.

---

## Hygienefaktorer

Hygienefaktorene er faktorer som kan skape mistrivsel i den grad de ikke er til stede, men ikke trivsel om de er til stede. I diskusjonen av disse har vi valgt å utelate faktorer som ikke er relevant for oppgaven.

De første hygienefaktorene vi vil diskutere, er status. Herzberg knytter dette til statussymbol, i form av for eksempel stort kontor og egen sekretær. Vi har imidlertid valgt å definere denne faktoren i en litt bredere forstand. Begrepet status vil i denne sammenheng innebære sosial status ved den jobben man har. En utfordring som har knyttet seg til VTA-tiltaket, og Vekstbedriftene generelt, er stigmatiseringsproblematikken. Som nevnt innledningsvis blir skjermede arbeidsplasser, ifølge Cox (2002), ofte fremstilt negativt. Dette bildet blir understøttet av intervjugjengivelser i FAFO-rapporten *”De har jo uansett uførepensjon”*. Her kommer det fram at mange potensielle deltakere nekter eller vegrer seg for å arbeide i en VTA-bedrift fordi de ikke ønsker å bli assosiert med de andre som jobber der. Problemet er spesielt framtrødende i små kommuner med kun én VTA-bedrift, da denne bedriften blir veldig synlig i lokalmiljøet.

I FAFO-rapporten kommer det videre fram gjennom intervju med en informant fra NAV at arbeid i kommunens eneste VTA-bedrift har en negativ effekt på sannsynligheten for å gå over til ordinært arbeid. Bakgrunnen for dette var at bedriften gikk under navnet *”tullingbedrift”* på folkemunne. Flere informanter var tydelig på at det mange steder i Norge er knyttet betydelige fordommer og stigmatisering til arbeid i skjermet virksomhet. Slike fordommer hindrer en vellykket tiltaksgjennomføring. Det mest alvorlige med denne typen holdninger og forestillinger er at de er basert på et feilaktig bilde av VTA-bedriftenes virksomhet og personale. Det har vært en økende bredde i diagnosebakgrunn til deltakerne. Andel med psykisk utviklingshemming har gått ned, og andre diagnosegruppers andel vokser. Dagens mangfold som blir sysselsatt gjennom VTA, er et tegn på at tiltaket kan være et riktig alternativ for mennesker i ulike situasjoner med ulike behov. Det økte mangfoldet kan bidra til å fjerne en del av den stigmatiseringen og bildet som har blitt satt på skjermede arbeidsplasser.

I sin rapport, *”Sosial integrering for mennesker med psykiske problemer”*, finner også Granerud stigmatiseringsproblemer knyttet til skjermet virksomhet. Her ble det utført fokusgruppeintervjuer av 17 personer med psykiske lidelser, hvor 14 av deltakerne levde av uføretrygd. I fokusgruppene kom det fram at å ha noe å gå til på dagtid, var viktig. Arbeid

---

var et stort ønske for deltakerne. De ønsket å være vanlige samfunnsdeltakere, de ønsket å bli tatt på alvor og få vise at de hadde ressurser. Videre kom det fram at deltakerne ønsket flere tilrettelagte arbeidsplasser, men ikke sammen med psykisk utviklingshemmede. De opplevdes som så annerledes enn dem selv at det ville føles nedverdiggende å bli satt i samme bås.

Tidligere var målgruppen for VTA-tiltaket personer som *ikke* kunne få ordinært arbeid. Dette har blitt endret, og i dag heter det personer med *små utsikter* til ordinært arbeid. Selv om tiltaket i utgangspunktet skal kunne gi et varig tilbud, har vektleggingen av overgang til ordinært arbeid de siste årene blitt mer tydelig. Regelverksendringen i 2006, som åpnet for etablering av VTA-plasser i ordinære bedrifter, er et tydelig signal på dette. Tall fra ASVL viser at kun 31 deltakere gikk over til ordinært arbeid i 2009 (ASVL, 2009). Det kan igjen være stigmatiserende i form av at størsteparten av dem som går inn på tiltaket, blir værende. Tiltaket blir dermed ikke sett på som et steg på veien tilbake til ordinært arbeidsliv, noe som kan være et ønske blant mange uføretrygdede. I denne sammenheng kan også navnet på tiltaket være problematisk. Varig tilrettelagt arbeid assosieres i liten grad med muligheter for overgang til det ordinære arbeidsliv.

Stigmatiseringsproblematikken for VTA-tiltaket er framtrødende. Status ved å inneha en VTA-jobb er for mange lik null, om ikke negativ. For noen er det knyttet så sterke fordommer til en jobb i skjermet virksomhet at de ikke ønsker å delta selv om de kunne være aktuelle til dette. Hygienefaktoren status blir dermed fraværende og skaper mistrivsel.

Det kan diskuteres om vår utvidelse av statusbegrepet undergraver faktorens posisjon som hygienefaktor. Ved å tillegge den innhold som sosial status er det ikke gitt at den bare kan føre til fravær av mistrivsel, men også bidra til trivsel. Dette kan illustreres ved å ta utgangspunkt i en lege eller en advokat. Statusen som yrket og arbeidet i seg selv medfører, er høy i sosial sammenheng. I så tilfelle kan det være like riktig å betrakte status som en motivasjonsfaktor i stedet for en hygienefaktor.

Videre er lønn en hygienefaktor som i VTA-sammenheng er helt sentral å diskutere. Slik ordningen er utformet i dag, mottar deltakerne uførepensjon uavhengig av om de er på tiltaket eller ikke. I tillegg har deltakerne mulighet til å motta lønn fra tiltaksarrangøren. Denne lønnen blir omtalt som bonuslønn, og minstesatsen blir fastsatt gjennom sentrale forhandlinger mellom Fellesforbundet og ASVL. I perioden 2010 til 2012 ble den fastsatt til

---

å være 13,75 kr timen. Timesatsen varierer mellom bedriftene, men nyeste tall fra ASVL viser at i 2010 var bonuslønnen i gjennomsnitt kr 23,25 per time.

Bonuslønnen som blir utbetalt, går under flere betegnelser, hvor ”*oppmuntringspenger*”, ”*motivasjonspenger*” og ”*lommepenger*” er eksempler. Betegnelsene fungerer modererende i den forstand at de viser at bonuslønnen egentlig ikke er lønn, men noe som kommer i tillegg til uførepensjonen. For alle deltakerne på tiltaket er uførepensjon hovedinntektskilde. Som nevnt tidligere vil deltakerne motta denne uavhengig av om de er tilknyttet VTA-tiltaket eller ikke. For psykisk utviklingshemmede vil alternativet til varig tilrettelagt arbeid være plass på dagsenter eller tilsvarende, hvor muligheten til lønnet arbeid er fraværende. Situasjonen er annerledes for mennesker som tidligere har hatt en tilknytning til det ordinære arbeidslivet, men på grunn av endret helsetilstand er uføretrygdet. For disse blir de lønsmessige kontrastene store sammenlignet med en VTA-plass.

Det problematiske her er at lønnen innehar en dobbelthet, det både er og er ikke lønn. Lønnen er så lav at den kan oppleves stigmatiserende. På denne måten kan lønnen utelukke muligheten for den enkelte deltaker til å se på seg selv som en fullverdig arbeidstaker. I sin rapport, ”*Litt av en jobb!*”, påpeker Olsen at selv om man har status som arbeidstaker, vil man likevel ikke slippe fri fra ”fiasko-situasjonen”. Det lave lønnsnivået er en avsløring av at arbeidet ikke er ”vanlig”. Olsen intervjuet flere VTA-deltakere, og i et intervju kom det fram at deltakeren så på lønnen som en trøstepremie. Informanten tjente i underkant av ti kroner timen og betraktet dette som en symbolsk sum uten reell verdi. Det ble ikke sett på som en faktisk belønning, men snarere en trøstepremie hvor man hadde tapt i en konkurranse der noen andre hadde vunnet.

Tidligere forskning er imidlertid ikke enstemmig negativ på dette området. I FAFO-rapporten ”*De har jo uansett uførepensjon*” kommer det fram at bonuslønnen virker å være av stor betydning for deltakerne på VTA. Å motta lønn ga deltakerne stolthet, og den styrker den enkeltes selvfølelse og opplevelse av å bidra. Bonuslønnen knytter dem mer direkte til bedriftens produksjon og verdiskapning enn det uførepensjonen var i stand til. Fretheim (2010) fant gjennom intervju med deltakere på tiltaket at flesteparten opplevde uførepensjonen som deres egentlige lønn, og at de av den grunn ikke kunne forvente noe mer.



---

Til tross for disse positive funnene vil utfordringene knyttet til den lave bonuslønnen være så dominerende at lønnskomponenten for deltakere med erfaring fra ordinære lønnsforhold ikke er sterk nok som hygienefaktor. Ifølge Herzberg vil dette skape mistrivsel for den enkelte. For noen vil lav lønn bli sett på som så stigmatiserende at faktoren vil være negativ. I økonomisk teori er det vanlig å betrakte nettolønn som marginalofferet ved å arbeide. Ved å sette nettolønnen lik marginalofferet, vil lønnen kompensere for kostnaden ved å jobbe. På bakgrunn av stigmatiseringsproblemene vil marginalofferet i VTA-sammenheng være større enn ved en ordinær jobb, og sånn sett ville lønnen måtte være høyere enn i en ordinær jobb for at det skal samsvare med marginalofferet. Med en bonuslønn på dagens nivå vil dette langt fra være tilfelle.

Herzberg definerer videre relasjoner, bedriftens politikk, jobbsikkerhet og arbeidsforhold som hygienefaktorer. I VTA-sammenheng vil alle disse i stor grad være oppfylt. Arbeidsmiljøet og relasjonene som skapes på arbeidsplassen, blir framhevet i flere studier. I FAFO-rapporten "*De har jo uansett uførepensjon*" kunne alle de åtte informantene fortelle om trivsel, glede og humor i arbeidshverdagen. For mange vil alternativet til en VTA-plass være et liv preget av inaktivitet og ensomhet. Arbeidsplassen framstår da som den eneste sosiale arena deltakeren tar del i, og gleden ved å gå på jobb som så stor at ønske om ferie for mange er ikke-eksisterende. Dette understøttes også av lavt sykefravær blant deltakerne. Samtidig skal det påpekes at flere ledere ikke var ukjent med personkonflikter på arbeidsplassen. Bakgrunnen for dette kunne tilskrives konsentrasjonen av mennesker med vidt forskjellige diagnoser og behov innenfor samme bedrift. Likevel er det samlede bildet av relasjoner og arbeidsmiljø positivt. At disse faktorene er positive, vil ikke si at det skaper trivsel; det hindrer bare at den enkelte føler mistrivsel.

Det overordnede målet for Vekstbedriftene er å sysselsette personer som i kortere eller lengre perioder har behov for en tilrettelagt arbeidsplass. Dette gjenspeiles i bedriftenes politikk som Herzberg inkluderer som en hygienefaktor. Vekstbedriftene uttrykker at produksjonen som foregår i bedriftene, ikke er deres *egentlige* oppgave. Hovedformålet er å utvikle mennesker. De tilbyr mennesker, som har et kort eller langvarig behov for tilrettelegging, muligheter for et yrkesaktivt liv i stedet for å passiviseres på trygd. Dette henger sammen med hygienefaktoren jobbsikkerhet. Siden VTA er et tidsbestemt tiltak, beholder deltakeren plassen sin så lenge behovet er der, med mindre plassene forsvinner i forbindelse med reduserte bevilgninger og nedskjæringer av plasser. Videre blir det også understreket i kravspesifikasjonen at deltakerne er arbeidstakere i henhold til

---

arbeidsmiljøloven, og det skal ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet. På bakgrunn av dette blir jobbsikkerhetsfaktoren vurdert til å være høy og bidrar med det ikke til mistrivsel.

For å oppsummere hygienefaktorene er det de to første faktorene, status og lønn, som i VTA-sammenheng kan karakteriseres som utfordrende. Status og lønn blir av mange sett på som ikke-eksisterende og skaper dermed mistrivsel. Selv om de andre hygienefaktorene, som jobbsikkerhet og arbeidsmiljø, i stor grad blir vurdert til å være positive, vil lønn og status for mange være så framtrepende negative at mennesker som kan være aktuelle for tiltaket, vil vegre seg for å takke ja til en tiltaksplass.

Sammenstillt vi motivasjons- og hygienefaktorene, blir motivasjonen for vår analysegruppe til å delta på tiltaket vurdert til å være lav. Problemene knytter seg i stor grad til stigmatiseringsproblematikken rundt hygienefaktorene status og lønn. Disse to hygienefaktorene kan relateres til de laveste nivåene i Maslows behovshierarki. Ifølge Maslow må behov på lavere nivå i hierarkiet være tilfredsstilt før behov høyere oppe i pyramiden gjør seg gjeldende. Selv om de resterende hygienefaktorene er tilfredsstilt, vil dette kun skape et fravær av mistrivsel. Det faktum at noen av motivasjonsfaktorene også er tilfredsstilt, vil ikke kunne veie opp for manglene i de grunnleggende behovene. Status og lønn blir dermed sett på som de overordnede flaskehalsene for at varig tilrettelagt arbeid skal være en attraktiv sysselsettingsordning for uførepensjonister som tidligere har hatt tilknytning til det ordinære arbeidslivet.

---

## 8. Drøftelse

Effektiv utnyttelse av arbeidskraft er avgjørende for framtidig økonomisk vekst og opprettholdelse av levestandard og velferdstilbud. Som vi påpekte i kapittel 2 og 3, er det derfor en utfordring at om lag ti prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder er passivisert på permanent basis gjennom uføretrygd. Arbeidskraftpotensialet i denne gruppen er imidlertid absolutt til stede, noe som poengteres både i Statsbudsjettet for 2011, SSBs arbeidskraftundersøkelser og våre egne beregninger.

Med utgangspunkt i arbeidslinja har det gjennom arbeids- og sysselsettingspolitikk blitt utformet en rekke tiltak for å hindre avgang til uføretrygd. Disse har i hovedsak fokus på tilrettelegging for yrkesaktive som står i fare for å bli utstøtt fra arbeidslivet. Innføringen av arbeidsavklaringspenger som økonomisk ytelse i en avklarings- og tilretteleggingsperiode er en god illustrasjon på dette. Til tross for tiltakene som er satt i verk både for å redusere tilgangen til uførepensjon og satsingen på reaktiviseringen av de som faktisk har blitt tilkjent en uføreytelse, har antallet uførepensjonister vært stigende. Som nevnt i kapittel 3.3 satte myndighetene i 2001 i verk en nasjonal satsing med fokus på reaktivisering av uførepensjonister. Satsingen gikk under navnet *”Uføre tilbake i arbeid”*, og formålet var å tilbakeføre uførepensjonister med unyttet restarbeidsevne til arbeidslivet. Det ble gjennomført en oppfølging av en stor mengde eksisterende uførepensjonister. I tillegg ble det gitt ulike former for økonomisk motivasjon både til arbeidstaker og arbeidsgiver. Lønnstilskudd ved reaktivisering startet opp som et forsøk i 2002. Tilskuddet kunne her gis med opptil 50 prosent i inntil tre år. Likevel var det relativt få som kom i arbeid.

Uførepensjon som lønnstilskudd ble også nevnt i kapittel 3. Dette var et virkemiddel som i 2005 ble igangsatt som et prøveprosjekt i fem fylker. Formålet var å gi uføretrygdde en mulighet til å prøve seg i arbeidslivet. Tiltaket innebar at uførepensjonen kunne brukes som lønnstilskudd til arbeidsgiver i inntil tre år. Forutsetningen var at den uføre ble ansatt på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Dersom det var behov for å prøve ut arbeidsevnen til uførepensjonisten, kunne vedkommende ansettes midlertidig i inntil et år. Selv om det ble lagt ned betydelig arbeid av både Trygdeetaten og Aetat, fikk prøveordningen et langt mindre omfang enn antatt.

Eksemplene ovenfor illustrerer at en reaktivisering av uførepensjonister er en vanskelig oppgave. Forsøkene som har blitt igangsatt, har ikke oppnådd de resultatene som på forhånd

---

var forutsatt. Som presentert i kapittel 3 er varig tilrettelagt arbeid det eneste arbeidsrettede tiltaket for denne gruppen av et visst omfang. Spørsmålet blir da om en utvidelse av VTA-ordningen kunne vært en mulighet for reaktivisering av en større gruppe uførepensjonister.

Resultatene fra analysen i kapittel 6 viser at varig tilrettelagt arbeid er et samfunnsøkonomisk lønnsomt sysselsettingstiltak – ikke bare for diagnosegrupper med det største oppfølgingsbehovet, men også for uførepensjonister med psykiske og/eller rusrelaterte lidelser. Dette er diagnosegrupper som har eller kan ha hatt tilknytning til det ordinære arbeidslivet, og som på den måten kan ha et annet syn på arbeid enn de mest ressurskrevende diagnosegruppene innenfor VTA. Selv om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, fant vi likevel gjennom anvendelse av Herzbergs to-faktorteori at stigmatiseringsproblematikken knyttet til tiltaket, kan sette en begrensning ved forsøk på en omfangsutvidelse. Stigmatiseringsproblematikken er knyttet både til status ved å jobbe i skjermet virksomhet og den lave økonomiske kompensasjonen. Status og lønn er så grunnleggende faktorer ved en jobb at fravær av disse vil svekke motivasjonen for deltakelse på tiltaket.

I dette avsluttende kapitlet vil vi derfor benytte kunnskap om eksisterende sysselsettingstiltak og helserelaterte ytelser samt resultater fra egen analyse og diskusjon til å peke på hvordan sysselsettingstiltak for uførepensjonister kan utformes for å ha størst mulig gjennomslagskraft. Avslutningsvis vil vi kommentere hvilke implikasjoner Regjeringens forslag til ny uførepensjon vil ha for et slikt tiltak. Denne ble presentert som preposisjon til Stortinget i mai 2011 (Arbeidsdepartementet, 2011b).

## 8.1 Formål og grunnprinsipper

En sysselsettingsordning for uførepensjonister som skal være anvendelig og ha stor gjennomslagskraft, må være basert på noen grunnprinsipper som er førende for hvordan den er utformet. For det første må formålet med ordningen være å utnytte mest mulig av arbeidsevnen som finnes i målgruppen. På den måten er den i tråd med målsetningen for arbeids- og sysselsettingspolitikken slik den er definert gjennom arbeidslinjen. For det andre må ordningen utformes slik at tiltaksdeltakerne ikke under noen omstendigheter kommer dårligere ut økonomisk. Det må med andre ord være lønnsomt for den enkelte å arbeide. I

---

tillegg er det en viktig forutsetning at deltakelse i sysselsettingsordningen ikke medfører noen risiko for deltakeren. I risikobegrepet tenkes det både på økonomisk risiko og risiko knyttet til tap av uførestatus og sikkerheten den medfører. Ordningen må også inneholde riktige insentiver slik at både deltakerne og arbeidsgivere ønsker å benytte seg av den. Med basis i disse grunnprinsippene sikres både myndighetenes og den enkelte deltakers interesser ved utforming av tiltaket.

Det presiseres at ordningen ikke skal være en konkurrent til varig tilrettelagt arbeid eller andre sysselsettingstiltak. Det betyr at den ikke er tiltenkt de svakeste uførepensjonistene som i dag fungerer godt i skjermet virksomhet. Momentene som foreslås er ment som et supplement for å fylle et udekket behov i sysselsettingspolitikken.

## 8.2 Ordinær eller skjermet virksomhet?

Gjennom diskusjonen av de motivasjonsrelaterte egenskapene ved varig tilrettelagt arbeid kom det fram at hvor arbeidet var organisert, var en av hovedårsakene til stigmatiseringsproblematikken knyttet til tiltaket. Å være sysselsatt i skjermet virksomhet kan være noe mange vegrer seg for, og for noen kan det oppfattes som utenkelig. Det er to grunner til dette. Den ene er med utgangspunkt i egne preferanser/antakelser. Den andre med utgangspunkt i andres antakelser.

Egen oppfatning av hvem man er, og hvor man hører hjemme, er viktige faktorer ved deltakelse i arbeidslivet. For ikke-utviklingshemmede kan deltakelse i skjermet virksomhet være lite attraktivt fordi man føler seg annerledes enn utviklingshemmede (Granerud 2004). Andre personers antakelser om hvordan arbeid i skjermet sektor er, kan imidlertid være like krevende å forholde seg til. Det er en vanlig antakelse at skjermet virksomhet er preget av utviklingshemmede deltakere og lite utfordrende arbeid (Mandal, 2008). For ikke-utviklingshemmede kan det dermed oppleves som stigmatiserende å bli assosiert med og satt i samme bås som utviklingshemmede. Ifølge Granerud kan dette oppleves som nedverdiggende.

Et positivt moment ved organisering i ordinær virksomhet er at det ikke skaper fortrenningseffekter i skjermet virksomhet. Det er viktig at et nytt sysselsettingstiltak ikke

---

gir bedrifter i skjermet sektor incentiv til å foretrekke de sterkeste uførepensjonistene foran deltakere uten reell mulighet til annen sysselsetting. Økende krav til effektivisering i arbeidslivet generelt kan bidra til at tiltaksarrangørene blir mer kritiske til valg av deltakere. Ytterligere press i denne retning unngås ved å organisere et nytt tiltak i ordinær virksomhet.

Sysselsetting i skjermet sektor har vært, og er, forbeholdt mennesker med små utsikter til ordinært arbeid. For uførepensjonister som er svært ressurskrevende i en arbeidssituasjon, er skjermet sektor godt egnet. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at mange uføre kan ha gode utsikter til ordinært arbeid med riktig tilrettelegging. Da er ikke nødvendigvis skjermet sektor riktig arena. Tanken er at jo mer normalisert situasjonen er i forhold til ordinært arbeid, jo større er sannsynligheten for en vellykket overgang til ordinær virksomhet.

Med utgangspunkt i disse faktorene ser vi det som naturlig at et nytt sysselsettingstiltak for uførepensjonister bør organiseres i ordinær virksomhet så langt som dette er mulig. På den måten vil man eliminere faktorene som medfører fare for stigmatisering. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan være fare for stigmatisering knyttet til sysselsetting også i ordinær virksomhet. Å skille seg ut som en av få tiltaksdeltakere på en ordinær arbeidsplass kan også være belastende.

Det er viktig å presisere at anbefalingen av organisering i ordinær virksomhet ikke er en ensidig kritikk av dagens sysselsettingstiltak for uførepensjonister i skjermet virksomhet. Det er imidlertid et faktum at skjermet virksomhet ikke er like attraktivt og egnet for alle diagnosegrupper. Stigmatiseringsproblematikken må tas på alvor, og en generell holdningsendring er nødvendig både blant potensielle deltakere og i samfunnet generelt for at organisering av et sysselsettingstiltak med stor gjennomslagskraft skulle kunne organiseres i skjermet virksomhet.

### 8.3 Lønn, økonomisk kompensasjon og finansiering

Ovenfor skisserte vi en mulig løsning på stigmatiseringsproblematikken i forhold til statusfaktoren. Stigmatiseringen er i stor grad knyttet til det å jobbe i skjermet virksomhet, og ved å flytte tiltaket over i ordinær virksomhet, vil deler av dette kunne elimineres. Vi pekte også på at den lave økonomiske kompensasjonen i VTA-tiltaket er en kilde til

---

stigmatisering. Den lave bonuslønnen gir svake insentiver til deltakelse. Dette vil særlig være gjeldende for mennesker som tidligere har hatt en tilknytning til det ordinære arbeidslivet. Som element i et nytt sysselsettingstiltak for uførepensjonister er det derfor naturlig å vurdere hvordan denne problematikken kan løses.

Høyere økonomisk kompensasjon er et naturlig utgangspunkt for å øke insentivene til å prøve seg i arbeid. Videre vil en tilnærming hvor deltakeren mottar lønn i stedet for uførepensjon kunne løse noe av lønnsproblematikken. Det kan tenkes ulike måter å organisere dette på i praksis. En modell basert på tidsubestemt lønnstilskudd ser vi imidlertid som mest hensiktsmessig. Funksjonen til tidsubestemt lønnstilskudd er å fylle gapet mellom individets ressurser og arbeidslivets krav, og gi rom for en heterogen arbeidsstyrke med hensyn til produktivitet. Hovedprinsippet i en ny sysselsettingsordning bør dermed være at deltakerens uførepensjon ikke lenger utbetales til den enkelte, men som lønns- og tilretteleggingstilskudd til bedriften hvor deltakeren er ansatt. I tillegg til å dekke bedriftens tilretteleggingskostnader fungerer overføringen som kompensasjon for nedsatt arbeidsevne og produksjon. Deltakeren, på sin side, blir ansatt på ordinære arbeids- og lønnsvilkår og mottar lønn fra bedriften. Nivået på lønnen bør innrettes slik at den reflekterer lønnstilskuddet pluss deltakerens bidrag til verdiskapning. På den måten vil deltakerens lønnsutbetaling alltid overstige pensjonsutbetalingen. I sum vil dette føre til at arbeidstakere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne blir mer attraktive i arbeidsmarkedet samtidig som det ordinære arbeidsmarkedet blir mer attraktivt for arbeidstakere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Det er imidlertid en utfordring at størrelsen på lønnstilskuddet er avhengig av deltakernes uførepensjon. Dersom vedkommende har lav pensjon, blir lønnstilskuddet tilsvarende lavt. Dette kan skape fortrengningseffekter ved at deltakere med høy uførepensjon foretrekkes. I den sammenheng er risikoen for sosial dumping også nødvendig å påpeke. Ordningen bør derfor innrettes slik at deltakerne ikke utnyttes som billig arbeidskraft for bedriftene.

At uførepensjonisten blir ansatt på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, vitner om en langsiktighet i tiltaket. Forslaget om at lønnstilskuddet bør gjøres tidsubestemt støtter også opp om dette. Med tanke på det sterke stillingsvernet vi har i Norge, og kostnader som påløper ved fast ansettelse, foreslår vi at det innføres muligheter for en midlertidig ansettelsesperiode. Dette vil kunne redusere arbeidsgivers risiko ved inntak av deltakere, både med tanke på arbeidskapasitet og funksjonsevne. I forsøket med lønnstilskudd til arbeidsgivere, som ble innført i 2001, ble det gitt muligheter til å ansette deltakeren

---

midlertidig i inntil ett år. Det ble her gitt dispensasjon fra arbeidsmiljølovens krav til tilsetning i henhold til *”Forskrift om adgang til midlertidig tilsetning i arbeidsmarkedstiltak”*.

I realiteten vil en slik ordning ikke føre til økte kostnader for staten – snarere tvert imot. Så lenge lønns- og tilretteleggingstilskuddet til bedriften ikke overstiger nivået på pensjonsutbetalingen, vil nettobelastningen for staten være lavere enn dersom beløpet utbetales som uførepensjon. Grunnen til det er inngang av skatter og avgifter. For øvrig henviser vi til analysens kapitler 6.1.4 og 6.1.5 på dette punktet.

En viktig problemstilling ved økt deltakelse i arbeidslivet er faren for å miste det økonomiske sikkerhetsnettet som uførepensjonen i realiteten er. For den enkelte uførepensjonist kan veien til uføretrygd ha vært lang, og det er helt sentralt at de innvilgede rettighetene ikke går tapt om man velger å prøve seg i arbeidslivet og ikke lykkes. Dette må tas hensyn til i en ny sysselsettingsordning. Deltakelse i denne bør derfor ikke føre til tap av uførestatus. Ved å beholde rettighetene som uførepensjonist, til tross for deltakelse på sysselsettingstiltak, vil terskelen for å prøve seg i arbeidslivet senkes betraktelig. Incentivene til å utnytte restarbeidsevnen styrkes siden det ikke eksisterer en risiko for tap av rettigheter. Dersom man ikke lykkes som deltaker, vil man derfor aldri kunne stilles i en økonomisk situasjon som er dårligere enn utgangspunktet.

En annen faktor som må tas stilling til relatert til lønn, er hvordan tiltaket skal ta hensyn til den enkelte deltakers variable arbeidsevne. I den sammenheng kan ikke begrepet variabel tolkes bare med utgangspunkt i produktivitet, men det må også ses i lys av variabel tilstedeværelse. Ulike diagnoser medfører ulike plager, og disse kan variere over tid. At sykefraværet for tiltaksdeltakere i perioder kan være høyt og uforutsigbart, er derfor en realitet. Det vil være urimelig dersom deltakere skal lide mye økonomisk for dette. Innledningsvis i dette kapitlet definerte vi fravær av risiko for uførepensjonisten som et av grunnprinsippene bak sysselsettingsordningen. Økonomisk risiko er omfattet av dette. En naturlig løsning på utfordringen er at man setter sammenhengen mellom fravær og lønn lik den som er gjeldende i varig tilrettelagt arbeid. Ved fravær bør altså utbetalingen til deltakeren være lik uførepensjonen.

Et siste moment som bør inkluderes med tanke på kompensasjon, er en øvre inntektsgrense. Lønn utover denne bør føre til avkortning i uførepensjon. I denne sammenheng vil det si avkortning i lønnstilskudd til bedriften. Dette er rimelig fordi lønnen som utbetales til



---

deltakeren, er summen av lønnstilskudd og bidrag til verdiskapning i bedriften. Siden lønnstilskuddet i utgangspunktet er konstant, er den eneste kilden til økt inntekt økt bidrag til verdiskapning. Økt bidrag til verdiskapning vitner om økt arbeidsevne, og økt arbeidsevne signaliserer redusert behov for lønnstilskudd. Det er imidlertid viktig at avkortningen ikke er så stor at denne svekker de økonomiske insentivene for økt innsats på arbeidsplassen. Personer med varierende arbeidsevne vil derfor kunne tilpasse arbeidsmengden til egen arbeidskapasitet, ikke terskler i regelverket. Videre må inntektsgrensen settes så høyt at den ikke trer i kraft før nivået på deltakerens arbeidsevne nærmer seg nivået for ordinært ansatte. På den måten unngår man at inntektsgrensen i praksis er et hinder for utnyttelse av arbeidsevne, men heller bidrar til økt integrasjon og tilbakeføring til ordinært arbeid.

I kapittel 4.8.3 ble det nevnt at uførepensjon som lønnstilskudd allerede har blitt forsøkt som en prøveordning i 2005. Forsøket fikk imidlertid langt mindre omfang enn antatt. Det er her viktig å framheve at vårt forslag skiller seg fra utformingen av forsøksordningen på flere vesentlige punkt. For det første ble det i forsøksordningen kun gitt mulighet for lønnstilskudd i en periode på maksimum tre år. At lønnstilskuddet er tidsbestemt, kan gi svekkede insentiver for arbeidsgiver til å ansette uførepensjonisten, da det kan være usikkerhet knyttet til den ansattes yteevne og stabilitet. Hvis uførepensjonistens produktivitet ikke er forbedret, kan det være vanskelig for bedriften å forsvare å betale ordinær lønn til denne personen uten at de mottar noen slags form for kompensasjon.

Videre ble det i forsøksordningen åpnet for at uførepensjonen kunne frysas i tre år ved deltakelse. For uførepensjonisten knytter det seg stor usikkerhet til hva som vil skje etter at de tre årene er over. Vi mener derfor at en treårs frysordning ikke er tilstrekkelig for å redusere risiko sett fra uførepensjonistenes ståsted. I vårt tiltak understreker vi dette ved å foreslå at uførepensjonistene beholder sin uførestatus på permanent basis. På denne måten vil de aldri komme dårligere ut enn den opprinnelige uføreytelsen, og en frysordning blir dermed ikke aktuell.

---

## 8.4 Tilrettelegging og kompetanse

Begrunnelsen for at det i utgangspunktet er nødvendig med sysselsettingstiltak, er at uførepensjonister ikke uten videre kan fungere i ordinært arbeid. De kan ha en arbeidsevne som er for lav eller ustabil til at vedkommende vil kunne tilegne seg en jobb på ordinære vilkår. Selv om vi mener at tiltaket bør organiseres i ordinær virksomhet, er behovet for tilrettelegging fortsatt til stede. Her vil man kunne ta med seg erfaringer fra tilretteleggingen og den individuelle oppfølgingen som foregår i Vekstbedriftene. Ikke minst vil man kunne se hvordan tilretteleggingen blir gjennomført i VTA i ordinære virksomheter.

Som omtalt i FAFO-rapporten *"De har jo uansett uførepensjon"* viser erfaringer fra VTA i ordinær bedrift at en viktig nøkkel til suksess er at deltakeren har et apparat rundt seg som sikrer trygghet, forutsigbarhet og fleksibilitet. Det bør derfor stilles strenge krav til bedriftene hvor tiltaket organiseres, om at disse behovene blir ivaretatt. Bedrifter som tar imot tiltaksdeltakere, bør ha kompetanse til og ønske om å legge til rette for at den enkelte deltaker skal ha en mest mulig optimal arbeidssituasjon. Et forslag er at man i første omgang konsentrerer seg om IA-bedrifter, som ifølge ett av IA-avtalens delmål skal inkludere mennesker med nedsatt arbeidsevne. Det er imidlertid nødvendig å påpeke at terskelen for å få status som IA-bedrift er lav. Det er derfor nødvendig å sikre at tilretteleggingen for deltakerne er tilfredsstillende, og at status som IA-bedrift ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til at dette er oppfylt.

Tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgaver bør ha fokus på å benytte og videreutvikle den kompetansen som deltakerne besitter. Det vil kunne bidra til å styrke mulighetene for en sterkere integrasjon og eventuell overgang til ordinært arbeid – ikke bare gi arbeidstrening til å fungere i en tiltaksplass. Om mulig bør deltakere i størst mulig grad kobles med bedrifter hvor deltakeren kan bruke tidligere opparbeidet kompetanse. Tilpasningen av den øvrige arbeidssituasjonen bør ha fokus på fleksibilitet. Som nevnt i forrige kapittel er variabel arbeidsevne og sannsynlighet for fravær til stede, og arbeidssituasjonen bør derfor tilpasses dette. Fleksibel arbeidstid er et eksempel.

---

## 8.5 Administrering av tiltaket gjennom NAV

Som for VTA-tiltaket bør de lokale NAV-kontorene være innsøkende instans og videre ansvarlig for oppfølging av deltakerne. Ved innføringen av prøveordningen med uføretrygd som lønnstilskudd i 2005 var det lokalkontorene i Aetat og Trygdeetaten som stod for administrasjonen. Erfaringer fra gjennomføringen viser at det var et ønske om øremerking av stillinger/personer til å jobbe med ordningene. Problemet var at arbeidet med ordningen kom på toppen av de allerede løpende arbeidsoppgavene ved lokalkontorene. De hadde dermed begrensede personalressurser til denne ordningen. Derfor blir det sett på som helt sentralt for en vellykket tiltaksgjennomføring at det er satt av nok stillinger/personer til å administrere og følge opp både deltakerne og bedriftene.

Et annet sentralt punkt for en vellykket tiltaksgjennomføring er kompetansen innad hos NAV-kontorene. NAV-ansatte må ha nok kompetanse og oversikt til å vurdere hvilke deltakere som kan være egnet for tiltaket, og ikke minst hva konsekvensene for den enkelte ved å gå inn på tiltaket vil være. Erfaringer fra varig tilrettelagt arbeid viser at kompetansen til NAV er mangelfull. I FAFO-rapporten *"De har jo uansett uførepensjon"* ble det avdekket tilfeller hvor NAV-ansatte ikke var kjent med hva VTA-tiltaket innebar. Enkelte informanter hadde liten eller ingen kjennskap til regelverket og var ukjente med innholdet i NAVs rolle og ansvar. Videre ble det også påpekt manglende evne til å se VTA i en større arbeidsmarkedspolitisk sammenheng. Det var for eksempel ingen som pekte på VTA i et IA-perspektiv, som et virkemiddel for å realisere IA-avtalens delmål om at flere med redusert funksjonsevne skal komme i jobb. Dette er urovekkende funn. Manglende kompetanse kan resultere i at uførepensjonister blir plassert på feil tiltak, eller ikke blir plassert i det hele tatt.

Videre er det helt sentralt at tiltaket gjøres kjent blant uførepensjonistene som kan være aktuelle for tiltaket. Like sentralt vil det være å markedsføre tiltaket overfor potensielle bedrifter. I prøveordningen for uføretrygd som lønnstilskudd, som ble startet i 2005 ble ordningen markedsført på mange ulike måter. Det ble kjørt annonsekampanjer i aviser og på lokal-TV hvor solskinnshistorier ble framhevet. Det ble hengt opp informasjonsplakater på ulike offentlige kontor, laget brosjyrer osv. Videre ble det informert om ordningen i fora hvor brukerorganisasjoner og arbeidsgivere deltok. Uførepensjonistene ble også informert om ordningen på utbetalingslippen for trygden. Til tross for innsatsen som ble lagt i å markedsføre ordningen, var responsen lav, både fra uførepensjonistene og fra arbeidsgivere.

---

Reaktivisering av uførepensjonister er en krevende oppgave, og det skal mer til enn en informasjonsbrosjyre i postkassen.

## 8.6 Tilpasning av regelverk for uførepensjon

Etter vårt syn vil et sysselsettingstiltak for uførepensjonister basert på de omtalte faktorene i dette kapitlet ha store muligheter for å lykkes. Til tross for det er tiltaket ikke gjennomførbart med mindre reglene for uførepensjon endres slik at insentivene for arbeid styrkes i vesentlig grad. I dette avsnittet vil vi derfor påpeke svakheter ved dagens regelverk for uførepensjon og komme med forslag til hvordan dette kan utbedres.

Det første hinderet i dagens regler for uførepensjon kan best illustreres gjennom beløpsgrensen for arbeidsinntekt på 1G. Denne gjelder arbeidsinntekt utover pensjonsutbetalingen og skaper en uheldig terskeeffekt som begrenser utnyttelse av arbeidsevne. Siden uføregraden skal revurderes for å tilpasses faktisk arbeidsevne når arbeidsinntekten overstiger beløpsgrensen, vil det bare lønne seg å ha arbeidsinntekt inntil grensen. I praksis vil det si at dagens regler impliserer en effektiv marginalsatt på 100 prosent for arbeid utover beløpsgrensen. Regelverket begrunnes med at man ikke skal motta større trygdeytelser enn man har krav på eller behov for, og må anses som både rasjonelt og rettferdig. De praktiske effektene av beløpsgrensen fører imidlertid til at den ikke er forenlig med formålet til arbeidslinja.

Dette er av relevans for det foreslåtte sysselsettingstiltaket fordi også dette inneholder en øvre inntektsgrense. I den sammenheng er det avgjørende å understreke viktigheten av at denne er forenlig med grunnprinsippet om at arbeid alltid skal lønne seg. Regelen for avkortning av uførepensjon, som her i praksis vil si lønnstilskudd, må derfor utformes slik at avkortningen er lavere enn lønnen man mottar ved å jobbe mer. Marginalsattesatsen for arbeidsinntekt må med andre ord settes til et nivå som gjør det attraktivt å øke inntekten. Dette oppnås bare ved en sats lavere enn 100 prosent. Avkortningen bør med andre ord være lavere enn reduksjonen i uføregrad ved arbeidsinntekt over beløpsgrensen. På den måten sikres de økonomiske insentivene til alltid å jobbe, samtidig som den statlige ytelsen settes i sammenheng med faktisk stønadsbehov.

---

## 8.7 Omfang

Målgruppen for et sysselsettingstiltak basert på de grunnleggende prinsippene som her har blitt presentert, vil først og fremst være uførepensjonister med restarbeidsevne. Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse fra 2009 og Statsbudsjettet for 2011 viser at restarbeidsevnen er høyst til stede blant uførepensjonistene. Om lag 80 prosent av dagens uførepensjonistene har en uføregrad på 100 prosent, hvor 24,4 prosent av disse har arbeidsinntekt ved siden av trygden. Dette indikerer et stort arbeidskraftpotensiale blant gruppen av uførepensjonister, og seniorforsker ved Frischsenteret Knut Røed mener at enda flere kan arbeide om de får mulighet. Vi vil ikke prøve å gi et konkret anslag på hvor mange dette kan være gjeldende for. SSBs arbeidskraftsundersøkelse viser imidlertid at ni prosent av uførepensjonistene ønsker å arbeide dersom de hadde hatt en jobb å gå til, noe som støtter opp om Røeds argument. Samlet sett gir dette indikasjoner på at en godt utformet sysselsettingsordning for denne gruppen kan gi resultater.

Tidligere forsøksprosjekt og forskning viser at reaktivisering av uførepensjonister er utfordrende. Faktum er likevel at selv små endringer i positiv retning gir store gevinster, både for samfunnet som helhet og for den enkelte uførepensjonist. Kann og Opdalshei (2001) viser at en overgang av 884 personer fra uføretrygd til arbeid i 1998 ville medført en årlig økonomisk innsparing på over 100 millioner kroner (Andersen, 2007). I vårt forslag vil dette først gjøre seg gjeldende på lengre sikt ved at lønnstilskuddet til bedriftene reduseres etter hvert som arbeidsevnen til deltakeren øker. I tillegg til de statsfinansielle besparelsene kommer bidrag til verdiskapning og ikke-økonomiske virkninger, som bedre sosial integrasjon i samfunnslivet og økt livskvalitet for den enkelte uførepensjonist.

Det kan diskuteres om tiltaket også vil være hensiktsmessig å anvende for personer som står i fare for å bli uføretrygdet. Tilretteleggingskomponenten og oppfølgingen i forslaget vil tale for dette. Eldre arbeidstakere som nærmer seg pensjonsalder kan også være aktuelle. På bakgrunn av at eldre arbeidstakeres arbeidsevne kan være synkende, vil lønnstilskuddet være av betydning. Lønnstilskuddet virker som kompensasjon for nedsatt arbeidsevne og gir arbeidsgiver incentiv til å beholde eldre arbeidstakere med lavere produktivitet enn resten av arbeidsstokken. I den sammenheng vil det imidlertid være en utfordring at det da vil lønne seg for bedrifter å framstille arbeidstakeren som lavproduktiv, og på den måten misbruke lønnstilskuddsordningen.

---

Inkludering av eldre og mennesker på vei til uførhet støtter opp om IA-avtalens mål om økt sysselsetting av mennesker med redusert funksjonsevne og lengre yrkesaktivitet for seniorer. Samlet sett bidrar dette i positiv retning til et mer inkluderende arbeidsliv.

Avslutningsvis er det verdt å påpeke at selv om ikke alle tiltaksdeltakere nødvendigvis kan overføres til ordinært arbeid, vil det uansett være samfunnsøkonomisk lønnsomt at disse er sysselsatt gjennom tiltaket i stedet for å være passive. Det følger direkte av at statens nettoutbetaling for den enkelte uførepensjonist er lavere ved tilknytning til sysselsettingsordningen enn ved yrkespassivitet.

## 8.8 Regjeringens forslag til ny uføretrygd

I mai 2011 presenterte Regjeringen sitt forslag til ny uførepensjon i Prop. 130 L "*Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre*". I den forbindelse er det naturlig å gjøre noen refleksjoner rundt de regelendringer som foreslås. Det er interessant å observere at flere av endringene er i tråd med føringene vi har lagt for hvordan en ny sysselsettingsordning bør utformes.

Den første regelendringen av relevans omhandler revurdering av uføregrad. I dagens regelverk fører arbeidsinntekt utover inntektsgrensen på 1 G til automatisk revurdering av uføregrad. Siden pensjonsutbetaling beregnes med bakgrunn i uføregrad, reduseres derfor også pensjonsutbetalingen. Reduksjonen i uføregrad skal tilsvare størrelsen på hele arbeidsinntekten - ikke bare den delen som overstiger inntektsgrensen. Det vil si at den effektive marginalsattesatsen for inntekt over 1 G er høyere enn 100 prosent. Som påpekt tidligere i utredningen skaper dette en uheldig terskeeffekt som forhindrer full utnyttelse av restarbeidsevne. Regjeringen foreslår at regelen om automatisk revurdering av uføregrad skal falle bort. Det betyr at innvilget uføregrad ikke skal endres selv om inntekten overstiger beløpsgrensen. Inntekt utover beløpsgrensen reduserer med andre ord ikke lenger beregningsgrunnlaget for pensjonsutbetaling.

Dette betyr imidlertid ikke at nivået på pensjonsutbetalingen frikobles fra arbeidsinntekt. Regjeringen foreslår en ny, lavere beløpsgrense på 0,4 G. Dersom arbeidsinntekten overstiger denne, skal pensjonsutbetalingen reduseres med 66 prosent av arbeidsinntektens

andel høyere enn beløpsgrensen. I praksis vil det si at marginalsattesatsen for arbeid utover grensen nå settes til 66 prosent – ikke minimum 100 prosent som i dag. Dette gir en gradvis økning i samlet uføretrygd og arbeidsinntekt jo høyere arbeidsinntekten er. Regelendringen er derfor i tråd med arbeidslinjas grunnprinsipp om at arbeid alltid skal lønne seg.

Det er viktig å påpeke effekten av den grunnleggende forskjellen mellom de to ordningene. I dagens regelverk fører inntekt utover beløpsgrensen til en permanent reduksjon i pensjonsutbetaling siden uføregrad som beregningsgrunnlag reduseres. I den foreslåtte regelendringen fører inntekt utover beløpsgrensen til en midlertidig reduksjon i pensjonsutbetalingen siden det ikke er uføregraden, men uførepensjonen direkte som reduseres. Konsekvensen av regelendringen er at insentivene til økt arbeidsinnsats styrkes ved at økt arbeidsinntekt ikke lenger fører til tap av rettigheter. Man kan derfor si at sikkerhetsnettet opprettholdes, og risikoen ved å prøve seg i arbeidslivet reduseres.

På disse punktene er parallellene mellom Regjeringens forslag til ny uføretrygd og våre føringer for hvordan en sysselsettingsordning bør utformes, tydelige. Dette indikerer at utredningens foreslåtte momenter er rimelige og bør derfor være innen rekkevidde politisk sett.

## 9. Konklusjon

Formålet med denne utredningen har vært å undersøke om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å sysselsette uførepensjonister gjennom statlige sysselsettingstiltak. For å analysere dette har vi tatt utgangspunkt i tiltaket varig tilrettelagt arbeid. I tillegg har vi vurdert om ordningen har de nødvendige økonomiske og motivasjonsmessige egenskapene som gjør sysselsetting av uførepensjonister mulig.

Hovedfunnet i analysen er at varig tilrettelagt arbeid er en samfunnsøkonomisk lønnsom sysselsettingsordning. Resultatet hviler på analysen av uførepensjonister med psykiske lidelser og/eller rusproblemer. For denne gruppen er den årlige samfunnsøkonomiske gevinsten beregnet til kr 41 382, og tallet tolkes som den årlige besparelsen for samfunnet ved én uførepensjonists deltakelse på tiltaket. I tillegg har deltakelse i ordningen en rekke ikke-kvantifiserbare virkninger i positiv forstand. I sum bidrar disse til økt livskvalitet for den enkelte deltaker.

Vurderingen av de økonomiske og motivasjonsmessige egenskapene ved sysselsettingsordningen avslører imidlertid at bildet ikke er utelukkende positivt. Stigmatiseringsproblematikk knyttet til lav økonomisk kompensasjon for arbeid og status ved sysselsetting i skjermet virksomhet vil kunne svekke uførepensjonisters motivasjon til deltakelse på tiltaket. Analysen viser at dette kan virke begrensende ved forsøk på en omfangsutvidelse.

Med utgangspunkt i disse resultatene foreslår vi hvordan en sysselsettingsordning for uførepensjonister bør organiseres for å ha størst mulig gjennomslagskraft. Det er interessant å observere at Regjeringens forslag til ny uførepensjon inneholder en rekke av de samme momentene som her legges vekt på.



---

## Litteraturliste

### Bøker og artikler

Andersen, R.K., (2007). *Reaktivisering av uførepensjonister. Potensial og hindringer*. FAFO-rapport, 2007:10. Oslo.

Arbeidsdepartementet, (2010a). *Det norske trygdesystemet*. AD, Oslo.

Arbeidsdepartementet, (2010b). *NOU 2010: 5. Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. AD, Oslo.

Arbeidsdepartementet, (2010c). *Prop 1 S (2010 - 2011), Statsbudsjettet 2011*. AD, Oslo.

Arbeidsdepartementet, (2011a). *Forarbeid til utredning. Kapittel 14 Utfordringer knyttet til tilbudet til brukere med behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass*. AD, Oslo.

Arbeidsdepartementet, (2011b). *Prop. 130 L (2010 – 2011) Endring i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. AD, Oslo.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, (2006). *St.meld. nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering*. AID, Oslo.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, (2007). *NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. AID, Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, (2007). *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007 - 2012)*. AID og HOD, Oslo.

Arbeids- og sosialdepartementet, (2004). *St.prp. nr. 46 (2004 - 2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. ASD, Oslo.

Bragstad, T., (2009). *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføringen*. NAV-rapport nr. 3, 2009. NAV, Oslo.

Bråten, M., (2010). *Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet*. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo.

Busch, T. og Vanebo, J.O., (2004). *Organisasjon og ledelse*. Universitetsforlaget, Oslo.

- 
- Båtevik, F.O. og Halvorsen L.J., (2005). *Systematikk og innleveing. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatser for VTA-bedrifter*. Møreforskning arbeidsrapport nr. 180, Volda.
- Cox, J.E., (2002). *A comparison study of sheltered work versus supported employment within community-based rehabilitation facilities*. University of Wisconsin, Madison.
- ECON, (2006). *Uførepensjon som lønnstilskudd. Årsaker til lavt omfang*. ECON på vegne av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- ECON, (2009). *Hvorfor blir det flere unge uføre?* ECON på vegne av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- Finansdepartementet, (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. FD, Oslo.
- Finansdepartementet, (2008). *St.meld. nr. 9 (2008 - 2009), Perspektivmeldingen 2009*. FD, Oslo.
- Finansdepartementet, (2010a). *Meld.St. 1 (2010), Nasjonalbudsjettet 2011*. FD, Oslo.
- Finansdepartementet, (2010b). *Prop. 1 S (2010 - 2011), Statsbudsjettet 2011*. FD, Oslo.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, (2011). *Statens personalhåndbok 2011. 9.19 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. FAKD, Oslo.
- Fretheim, K.R., (2010). *Arbeid og livskvalitet. Hva er verdien av varig tilrettelagt arbeid?* Høgskolen i Akershus, Kjeller.
- Granerud, A., (2004). *Sosial integrering for mennesker med psykiske problemer – erfaringer, utfordringer og ønsket støtte*. Høgskolen i Hedmark, Elverum.
- Hagen, K.P., (2010). *Arbeidsnotat nr. 15/10 Prinsipiell vurdering av nytte-kostnads-virkninger i form av "mernytte" som ikke fanges opp i dagens metoder og praksis for nytte-kostnadsanalyser i samferdselssektoren*. SNF-prosjekt nr. 2436, Bergen.
- Haukedal, W., (2006). *Arbeids- og lederpsykologi*. Cappelen akademiske forlag, Oslo.
- Helse- og omsorgsdepartementet, (2010). *Meld.St. 16 (2010 - 2011) Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011 - 2015)*. HOD, Oslo

- 
- Justis- og politidepartementet, (2005). *NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. JPD, Oslo.
- Kildal, N., (1998). *Velferd og arbeidsplikt*. Tidsskrift for velferdsforskning. Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Kunnskapsdepartementet, (2010). *Behovet for ufaglært arbeidskraft i framtiden*. KD, Oslo.
- Lindbøl, M., (2010). *Uførepensjon pr. 30. juni 2010*. Arbeids- og velferdsdirektoratet, statistikk og utredning. NAV, Oslo.
- Mandal, R., (2008). *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Fafo-rapport nr. 42, Oslo.
- Moderniseringsdepartementet, (2005). *St.prp. nr. 1 (2004 – 2005)*. MD, Oslo.
- Norman, V.D. og Ulltveit-Moe, K.H., (2008). *Globalisering og omstilling. Holder den norske modellen mål?* Samfunnsøkonomen nr. 6, Oslo.
- OECD, (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. OECD publishing, Paris.
- Olsen, T., (2003). *Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemming*. Nordlandsforskning rapport nr. 12, Bodø.
- Olsen, T., (2006). *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeid*. Nordlandsforskning rapport nr. 6, Bodø.
- Olsen, T., (2009). *Versjoner av arbeid. Dagaktiviteter og arbeid etter avviklingen av institusjonsomsorgen*. Uppsala universitet, Uppsala.
- Olsen, T. m.fl., (2004). *Reaktivisering av varig uføretrygdede. Mange veier tilbake til arbeid*. Agderforskning, Kristiansand.
- Ose, S.O., (2009). *Evaluering av IA-avtalen (2001 - 2009)*. SINTEF Teknologi og samfunn Helsetjenesteforskning, Trondheim.

---

Røed, K. m.fl., (2010). *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* Frischsenteret, Oslo.

Senter for statlig økonomistyring, (2010). *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*. SFSØ, Oslo.

Schafft, A., (2008). *Psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Skjellvik, M., (2002). *Arbeid og livskvalitet. Hvilken sammenheng er det mellom arbeid og livskvalitet for mennesker som har alvorlig psykiske lidelser?* Universitetet i Oslo, Oslo.

Sosialdepartementet, (1989). *St.ml. nr. 47 (1989 - 1990) Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming*. SD, Oslo.

Sosialdepartementet, (2003). *St.meld. nr. 40 (2002 - 2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. SD, Oslo.

Sosial- og helsedepartementet, (1994). *NOU 1994:8 Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede*. SHD, Oslo.

Sosial- og helsedepartementet, (1998). *St.prp. nr. 63 (1997 - 1998) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999 – 2006 Endringer i statsbudsjettet for 1998*. SHD, Oslo.

Sosial- og helsedepartementet, (2001). *Ot.prp. nr. 102 (2001 - 2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*. SHD, Oslo

Sosial- og helsedepartementet, (2002). *St.meld. nr 14 (2002 - 2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. SHD, Oslo.

Spjelkavik, Ø., (2008). *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? Evaluering av forsøk i fem fylker*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Trygstad, S. m.fl. (2006). *Den nye staten*. FAFO-rapport nr. 537, Oslo.

---

## Internettkilder

Andreassen, T.A., (2009). *NAV er gjenstand for kraftig kritikk. Er NAV-reformen på feilspor?* Arbeidsforskningsinstituttet, 2009. Tilgjengelig fra:

<[http://www.afi.no/stream\\_file.asp?iEntityId=3480](http://www.afi.no/stream_file.asp?iEntityId=3480)> (Lastet ned 16. mai 2011)

Arbeidsdepartementet, (2010d). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen)*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/web-publikasjoner/2010/IA-avtale\\_24022010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/web-publikasjoner/2010/IA-avtale_24022010.pdf)> (Lastet ned 20. juni 2011)

Arbeidsdepartementet, (2011). *Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/1994/nou-1994-8/5/2.html?id=333083>> (Lastet ned 10. april 2011)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, (2007b). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilskuddssatser*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2007/AID\\_tildelingsbrev\\_2007\\_avdir\\_tilskuddssatser.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2007/AID_tildelingsbrev_2007_avdir_tilskuddssatser.pdf)> (Lastet ned 13. april 2011)

ASVL, (2011). *Avtale om medfinansiering m.v. vedrørende tiltaket "Varig tilrettelagt arbeid" i skjermet virksomhet*. Tilgjengelig fra:

<[http://asvl.no/filestore/Avtale\\_om\\_medfinansiering04.01.10.pdf](http://asvl.no/filestore/Avtale_om_medfinansiering04.01.10.pdf)> (Lastet ned 23. mars 2011)

Finansdepartementet, (2011a). *Arbeidsavklaringspenger*. Tilgjengelig fra:

<http://statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Arbeidsavklaringspenger/> (Lastet ned 10. februar 2011)

Finansdepartementet, (2011b). *Langsiktige utfordringer som følge av en aldrende befolkning*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk\\_ekonomi/buk-av-oljepenger-/langsiktige-utfordringer-som-folge-av-en.html?id=450473](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/buk-av-oljepenger-/langsiktige-utfordringer-som-folge-av-en.html?id=450473)> (Lastet ned 3. mars 2011)

---

Helsedirektoratet, (2009). *Fakta om arbeid og psykisk helse*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.helsedirektoratet.no/psykiskhelse/arbeid\\_psykisk\\_helse/fakta/\\_arbeid\\_er\\_viktig\\_for\\_den\\_psykiske\\_helsen\\_400034](http://www.helsedirektoratet.no/psykiskhelse/arbeid_psykisk_helse/fakta/_arbeid_er_viktig_for_den_psykiske_helsen_400034)> (Lastet ned 17. mai 2011)

Helsedirektoratet, (2011). *Aktivitets og dagsenter*. Tilgjengelig fra:

[http://www.helsedirektoratet.no/psykisk\\_helse\\_tjenesten/indikatorer\\_psykisk/forebygging/3\\_2\\_aktivitets\\_og\\_dagsenter\\_307624](http://www.helsedirektoratet.no/psykisk_helse_tjenesten/indikatorer_psykisk/forebygging/3_2_aktivitets_og_dagsenter_307624) (Lastet ned 1. april 2011)

Helse- og omsorgsdepartementet, (2011). *Psykisk helse og rus*. Tilgjengelig fra:

<<https://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no/tema/psykisk-helse-og-rus/detalj/>> (Lastet ned 29. mars 2011)

Lovdata, (2011a). *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20081211-1320.html#map013>> (Lastet ned 20. februar 2011)

Lovdata, (2011b). *Lov om folketrygd (folketrygdloven)*. Kapittel 1. Formål og definisjoner m.m. <<http://www.lovdata.no/all/tl-19970228-019-003.html#1-1>> (Lastet ned 5. februar 2011)

Lovdata, (2011c). *Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19990326-014.html&emne=skattelov\\*&&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19990326-014.html&emne=skattelov*&&)> (Lastet ned 1. april 2011)

NAV, (2002). *Folketrygden En oversikt*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/147743.cms>> (Lastet ned 28. februar 2011)

NAV, (2011a). *Grunnbeløpet (G)*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Grunnbeløpet+\(G\)](http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Grunnbeløpet+(G))> (Lastet 10. februar 2011)

NAV, (2011b). *Jobb og helse*. Tilgjengelig fra:

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse> (Lastet ned 15. februar 2011)

NAV, (2011c). *Mottakere av uførepensjon, etter kjønn og alder*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Pensjon/249470.cms>> (Lastet ned 20. februar 2011)

---

NAV, (2011d). *Sykepenger til arbeidstakere*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Sykmelding+og+sykepenger/Sykepenger+til+arbeidstakere>> (Lastet ned 6. februar 2011)

NAV, (2011e). *§ 12-11 Hel eller gradert uførepensjon*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/147717.cms>> (Lastet ned 12. februar 2011)

NAV, (2011f). *Vilje Viser Vei-tiltakene*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nav.no/Helse/Arbeid+og+psykisk+helse/Tiltak+og+tilbud/187398.cms>>

(Lastet ned 20. juni 2011)

Sandås, N., (2009). *En av fire ute av spill*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.frifagbevegelse.no/loaktuelt/bakgrunn/article4194532.ece>> (Lastet ned 20. februar 2011)

Statistisk sentralbyrå, (2010). *Heltidsansatte. Gjennomsnittlig månedslønn, etter kjønn og utdanningsnivå*. Tilgjengelig fra: <<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-229.html>> (Lastet ned 15. mars 2011)

Statistisk sentralbyrå, (2011a). *Temaside helse*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.ssb.no/helsetilstand/>> (Lastet ned 1. juni 2011)

Statistisk sentralbyrå, (2011b). *Økende befolkningsvekst noen år til*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.ssb.no/folkfram/>> (Lastet ned 20. februar 2011)

TV2 Nyhetene, (2011). *Én av ti uføretrygdet*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/en-av-ti-ufoeretrygdet-3471497.html>> (Lastet ned 27. april 2011)

## Andre kilder

ASVL, (2007a). *ASVLs Lønnsstatistikk for 2007*. ASVL, 2007.

ASVL, (2007b). *Økonomi i 2007 for hele bedriften*. ASVL, 2007

ASVL, (2009). *ASVLs Årsstatistikk for 2009*. ASVL, 2009

---

ASVL, (2010). *ASVLs Lønnsstatistikk for 2010*. ASVL, 2010.



# Vedlegg

ASVLs økonomistatistikk, 2007.

## Økonomi i 2007 for hele bedriften. Gjennomsnittstall Fordelt på distrikt

	Totalt i gj.snitt	Distrikt				Totale tall
		Distrikt Nord	Distrikt Vest	Distrikt Øst	Distrikt Øst	
Antall svar	221	50	36	34	63	
<b>Inntekter:</b>						
Salg av varer og tjenester (ekskl. salg av plasser)	3 802 460	2 790 361	3 822 186	3 302 677	4 280 979	840 343 556
Salg av plasser til kommuner og andre	472 242	384 651	527 595	313 469	657 543	104 365 424
Salg av tjenester til NAV	4 243 240	3 140 128	3 098 286	4 556 502	4 963 347	937 756 148
Driftstilskudd fra kommuner/fylker og andre (ekskl. salg av plasser)	1 019 112	745 420	667 038	1 138 599	1 031 708	225 223 662
Øvrige driftsinntekter	145 315	121 536	184 011	49 868	177 513	32 114 618
<i>Sum driftsinntekter</i>	<i>9 682 368</i>	<i>7 182 096</i>	<i>8 299 117</i>	<i>9 361 115</i>	<i>11 599 431</i>	<i>2 139 803 408</i>
<b>Kostnader:</b>						
Varekostnad	1 487 524	1 399 403	1 581 796	1 402 203	1 745 107	328 742 758
Lønnskostnad	5 336 894	3 625 376	4 276 316	5 429 610	6 606 769	1 179 453 565
Ordinær avskrivning	381 458	296 713	389 921	378 752	466 163	84 302 261
Annen driftskostnad	1 891 844	1 350 815	1 633 491	1 704 143	2 145 272	418 097 609
<i>Sum driftskostnader</i>	<i>9 097 720</i>	<i>6 671 620</i>	<i>7 855 377</i>	<i>8 910 977</i>	<i>10 962 070</i>	<i>2 010 596 193</i>
<b>Driftsresultat</b>	<b>584 648</b>	<b>510 477</b>	<b>443 740</b>	<b>450 138</b>	<b>637 362</b>	<b>129 207 215</b>
Netto finansposter	-37 076	-72 639	-77 827	-25 884	-44 758	-8 193 902
<b>Årsresultat</b>	<b>547 572</b>	<b>437 838</b>	<b>365 913</b>	<b>424 254</b>	<b>592 604</b>	<b>121 013 313</b>
Sum omlopsmidler	3 295 072	2 006 347	2 524 073	3 356 457	3 975 848	728 210 935
Aksjekapital	362 477	371 864	503 306	411 412	294 579	80 107 520
Sum egenkapital	4 149 195	2 444 218	3 560 250	4 215 978	4 104 889	916 972 171
Sum langsiktig gjeld	2 766 344	2 210 838	2 773 632	2 656 014	4 581 120	611 362 048
Sum kortsiktig gjeld	1 406 698	1 049 826	1 089 668	1 316 411	1 707 536	310 880 151
<b>Årsresultat i % av driftsinntekter</b>	<b>5,7 %</b>	<b>6,1 %</b>	<b>4,4 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>5,1 %</b>	<b>6,5 %</b>