

Bruk av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne

Kartlegging i utvalgte land

Rapport 2013 - 03

Bruk av lønnstilskudd for personer med nedsatt

Kartlegging i utvalgte land

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Dette prosjektet er gjennomført av Audun Gleinsvik (prosjektleder) og Pia Dybvik Staalsen. I tillegg har Trude Thorbjørnsrud kvalitetssikret rapporten.

Proba, 18. januar 2013

Innhold:

| | |
|--|----|
| SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER..... | 1 |
| 1 OM PROSJEKTET..... | 4 |
| 1.1 Innledning..... | 4 |
| 1.2 Nærmere om problemstillinger..... | 4 |
| 1.3 Datainnhenting..... | 5 |
| 1.4 Hva menes med lønnstilskudd?..... | 5 |
| 1.5 EU-regler om statsstøtte..... | 5 |
| 2 DANMARK..... | 6 |
| 2.1 Fleksjob - lønnstilskuddsordning i endring..... | 7 |
| 2.2 Vurdering av arbeidsevnen..... | 7 |
| 2.3 Arbeid med lønnstilskudd – krav og utforming..... | 8 |
| 2.4 Ordningenes varighet..... | 9 |
| 2.5 Finansiering, størrelse og insentiver..... | 9 |
| 2.6 Omfang og effekter..... | 10 |
| 2.7 Komparativ oversikt, gammel og ny ordning..... | 13 |
| 3 SVERIGE..... | 14 |
| 3.1 Former for lønnstilskudd..... | 14 |
| 3.1.1 Lönebidrag..... | 15 |
| 3.1.2 Utveklingsanställning..... | 15 |
| 3.1.3 Trygghetsanställning..... | 15 |
| 3.1.4 Offentlig skyddad arbete (OSA)..... | 16 |
| 3.2 Vurdering av arbeidsevnen..... | 16 |
| 3.3 Arbeid med lønnstilskudd – krav og utforming..... | 16 |
| 3.4 Ordningenes varighet..... | 17 |
| 3.5 Finansiering, størrelse og insentiver..... | 17 |
| 3.6 Omfang og effekter..... | 18 |
| 3.7 Komparativ oversikt..... | 19 |
| 3.8 Forslag om å samle lønnstilskudd i to ordninger..... | 20 |
| 4 FINLAND..... | 22 |
| 4.1 Hovedtrekk og institusjonelle forhold..... | 22 |
| 4.2 Mål med ordningen..... | 22 |
| 4.3 Inngangsvilkår..... | 22 |
| 4.4 Vurdering av arbeidsevne..... | 23 |
| 4.5 Utmåling og varighet av ytelsen..... | 23 |
| 4.6 Formidling/matching..... | 23 |
| 4.7 Ansettelsesvilkår..... | 23 |
| 4.8 Oppfølging, avkorting og revurdering..... | 24 |
| 4.9 Supplerende støtte..... | 24 |
| 4.10 Finansiering..... | 24 |
| 4.11 Utfall og resultater..... | 25 |
| 4.12 Omfang og effekter..... | 25 |
| 5 ANDRE LAND..... | 26 |
| 5.1 Nederland..... | 26 |
| 5.2 Andre land..... | 26 |
| PERSONER INTERVJUET I PROSJEKTET..... | 28 |
| REFERANSER..... | 29 |

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Både Danmark, Finland og Sverige bruker lønnstilskudd som et virkemiddel for å få personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. I Danmark er lønnstilskudd helt dominerende som virkemiddel overfor denne målgruppen, og man har avskaffet gradert uføretrygd som er et alternativ til lønnstilskudd. Også i Sverige er det flere som er på lønnstilskudd enn på gradert uføretrygd. Det finnes svært få evalueringer av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. En dansk undersøkelse tyder på at lønnstilskudd er effektivt.

Bakgrunn

Sammenliknet med andre land har man i Norge liten grad benyttet lønnstilskudd for å få personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Prosjektet skal bidra til at Norge kan lære av andre lands erfaringer. Arbeidsdepartementet har gitt Proba oppdraget med å gjennomføre prosjektet.

Problemstilling

Prosjektet omfatter en kartlegging av lønnstilskuddsordninger for personer med nedsatt arbeidsevne. Ordninger som bare brukes i skjermede virksomheter er ikke dekket. I hovedsak er ordninger i Danmark, Finland og Sverige som omtales. Omtalen dekker regelverk, statistikk om bruk av ordningene og oppsummerer hva man vet om virkningene av ordningene.

Konklusjoner

Lønnstilskudd utgjør en sentral del av de arbeidsrettede tiltakene overfor personer med nedsatt arbeidsevne i landene som er kartlagt. Landene bruker også lønnstilskudd for arbeidsledige uten nedsatt arbeidsevne, men utformingen av ordningene er ulik for de to målgruppene; for personer med nedsatt arbeidsevne vil lønnstilskuddet i praksis ofte bli permanent – overfor andre arbeidsledige brukes tilskuddene som et kortsiktig tiltak.

Danmark har én omfattende ordning for personer med nedsatt arbeidsevne – ”fleksjobb”. Sverige har fire ordninger, men det foreligger forslag om en forenkling. I Finland er det én ordning som også brukes for personer uten nedsatt arbeidsevne, men reglene gjør at vilkårene er ganske ulike for de to målgruppene.

I Sverige og Finland er det staten som finansierer lønnstilskudd og det er statlige forvaltningsorganer som forvalter ordningene. I Danmark gjør kommunene enkeltbevilgningene, mens staten står for en stor del av finansieringen.

Inngangsvilkår

I alle landene skal alle andre aktive tiltak vurderes før man vurderer lønnstilskudd. Dette kan begrunnes med at lønnstilskudd i praksis ofte blir langvarig eller permanent og derfor normalt dyrere enn tidsbegrensede tiltak.

I Finland er det kun arbeidsledige som kan komme inn under lønnstilskuddsordningen. Dette er også hovedregelen i Sverige, men det kan gjøres unntak i visse tilfeller. I Danmark kan også fleksjobb brukes for å hindre at ansatte mister en jobb de allerede har.

Ingen av landene har definert terskelverdier for hvilken grad av arbeidsevne/uførhet ordningene gjelder for.

Vurdering og revurdering av arbeidsevne

Felles for alle de tre landene er for at for å komme inn under ordninger for personer med nedsatt arbeidsevne, må arbeidsevnen være nedsatt av medisinske årsaker. Noen av ordningene for personer med nedsatt arbeidsevne er også åpne for personer med god helse som har særlige vansker på arbeidsmarkedet.

Vurderingen av arbeidsevnen bygger i de aller fleste tilfeller på en legerklæring fra en ordinær lege. I Sverige og Finland har de medisinsk personale ansatt i det relevante forvaltningsorganet baserer som vurderer disse erklæringene. I disse landene involveres både medisinsk og arbeidsfaglig ekspertise i vurdering av arbeidsevnen. I Danmark involverer kommunene normalt ikke medisinsk personale i vurderingen.

Retningslinjene for vurdering av arbeidsevnen tilsier at en rekke faktorer skal medregnes. Vurderingen er skjønnspreget. Ofte brukes det utprøving i arbeid for å styrke beslutningsgrunnlaget.

Det er ikke eksplisitt fastlagt om nivået på lønnstilskudd for den enkelte skal fastlegges før eller etter at det er identifisert en aktuell stilling, men i realiteten er det nesten alltid slik at det endelige vedtaket gjøres i tilknytning til en spesifikk stilling slik at tilskuddet tilpasses arbeidstakerens arbeidsevne i den konkrete stillingen. Det er ingen mekanisk sammenheng mellom grad av arbeidsevne og tilskuddets størrelse.

I Finland skal lønnstilskuddet revurderes minst hvert andre år, og dette følges også opp i praksis. Revurderingen skal følge samme prosedyre som første gangs vurdering. I Danmark tilsier reglene at det skal skje en revurdering, men i praksis følges ikke alltid reglene. Fra 2013 skal vedtak om lønnstilskudd for personer under 40 år alltid være tidsbegrenset. I Sverige finnes det både ordninger med obligatorisk revurdering og uten.

Arbeidsvilkår

I alle landene er det et krav at den ansatte skal ha normale lønnsvilkår for stillingen. Det stilles ikke krav om fast stilling, og arbeidsgiverne er ikke forpliktet til å beholde den ansatte hvis lønnstilskuddet avvikles. Enten stilles det minstekrav til stillingsandel eller støtten er knyttet til hvor mye den ansatte arbeider.

Nivået på tilskuddet

Det er store forskjeller i støttenivået mellom landene. En liten del av forskjellene kan tilskrives forskjeller i normalt lønnsnivå. I Danmark var gjennomsnittlig støttebeløp om lag 187 000 NOK per arbeidstaker. I Sverige er taket for lønebidrag satt til om lag 137 000 NOK per arbeidstaker per år, mens taket i Finland er om lag NOK 78 000.

Formidling til arbeid og oppfølging

Finland har ikke laget separate formelle ordninger for formidling av stillinger med lønnstilskudd, men i realiteten har arbeidsmarkedsmyndighetene en betydelig større rolle i formidling av slike stillinger enn av stillinger på ordinære vilkår.

Når det er bestemt at det skal bevilges lønnstilskudd for en svensk arbeidstaker, har vedkommende rett til en stilling innen seks måneder. Hvis vedkommende ikke får stilling i en ordinær virksomhet, skal Samhall (skjermet virksomhet) tilby vedkommende en stilling.

I Danmark skal kommunen fra 2013 etablere et ressursteam for personer som kan være aktuell for fleksjobb. Dette innebærer i praksis også en intensivert støtte til formidling.

I Danmark, men ikke de andre landene, kan lønnstilskudd brukes for at en ansatt skal klare å beholde sin eksisterende stilling.

Supplerende støtte

Arbeidsgivere som ansetter personer med lønnstilskudd kan i tillegg få ulike former for støtte til tilrettelegging av vedkommendes arbeidsplass.

I Sverige og Finland kan ansettelse på deltid med lønnstilskudd kombineres med delvis uføretrygd eller ledighetstrygd. I Finland er hovedregelen at lønnstilskuddet utmåles proporsjonalt med arbeidstakerens stillingsbrøk.

Omfang og effekter

Tabell 1 viser at det er store forskjeller i omfanget av lønnstilskudd i de tre landene. Relativt til størrelsen på de enkelte lands økonomier, framstår den danske fleksjob-ordningen som meget omfattende.

*Tabell 1: Antall med nedsatt arbeidsevne som er ansatt med lønnstilskudd.
Siste tilgjengelige tall¹*

| | Antall ansatte | Per 1000 sysselsatte |
|---------|----------------|----------------------|
| Danmark | 65 000 | 25 |
| Finland | 7 000 | 3 |
| Sverige | 70 000 | 15 |

Kilde: Danmarks statistikk, Arbets- og Näringsministeriet, Arbetsförmidlingen

Det finnes kun én effektevaluering av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. Studien (Gupta & Larsen, 2010) gjelder fleksjob-ordningen i Danmark. Den tyder på at ordningen ga en klar positiv effekt på yrkesdeltagelsen hos de som kom inn under ordningen, men ingen sikker effekt på sysselsetting på ordinære vilkår.

¹ 2. kvartal 2012 for Danmark, 2010 for Finland, 2010 for Sverige. Tallene for Danmark inkluderer ikke de som har "skånejob" (lønnstilskudd for personer som mottar førtidspensjon)

1 Om prosjektet

1.1 Innledning

Lønnstilskudd brukes i mange land som et virkemiddel for å hjelpe enkeltindivider til å få og beholde en stilling. Dette virkemiddelet brukes både som et tidsbegrenset tiltak for arbeidsledige og som et tidsbegrenset eller varig tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Sammenlignet med de andre nordiske landene og en del andre land det er naturlig å sammenlikne oss med, har bruken av lønnstilskudd vært lite omfattende i Norge. Generelt har Norge tradisjon for omfattende bruk av såkalt aktiv arbeidsmarkedspolitikk, men vi har valgt andre virkemidler enn lønnstilskudd.

I denne rapporten dokumenteres bruk av lønnstilskudd i utvalgte land:

- Danmark
- Finland
- Sverige

I tillegg gis det kortere omtale av bruk av lønnstilskudd i en del andre land.

Rapporten omhandler kun bruk av lønnstilskudd overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Prosjektet er bestilt av Arbeidsdepartementet.

1.2 Nærmere om problemstillinger

I kravspesifikasjonen for prosjektet er det listet opp følgende spørsmål – alle i tilknytning til lønnstilskudd:

- Formål med ordningene og kjennetegn ved målgruppen
- Ordningenes omfang i landene (antall deltakere), relatert til andre ordninger for målgruppen.
- Kjennetegn ved arbeidsgivere som deltar i tiltakene, herunder om hovedvekten er på private eller offentlige virksomheter.
- Hvordan finansieres ordningene og hvem har det administrative ansvaret for tiltakene (stat/kommune?)
- Størrelsen på tilskuddet til arbeidsgiver (subsidierrate). Hvordan fastsettes tilskuddet? I hvilken grad kombineres subsidiering av arbeidsgivere med insentiver for arbeidstakere til å øke arbeidsinnsatsen/utnytte restarbeidsevnen?
- Ansettelsesvilkår (fast eller midlertidig ansettelse?).
- Lønns- og arbeidsvilkår, herunder om arbeidstakerne utfører ordinære arbeidsoppgaver i virksomheten med ordinær lønn.
- I hvilken grad kan ordningene kombineres med uførepensjon?
- Tiltakenes varighet, herunder om det er rutiner for revurdering av tiltaket. Hvordan er fordelingen mellom varige og tidsbegrensede ordninger?
- I hvilken grad kan det gis tilskudd til arbeidsgivere for å beholde arbeidstakere som allerede er ansatt i virksomheten, og i hvilken grad gis tilskuddet for å få personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid (nyansettelse)?
- Hvem har ansvar for oppfølging av arbeidsgivere og deltakere i tiltaket?

Videre ba Departementet en omtale av effekter av denne typen tiltak, i den grad dette er dokumentert.

1.3 Datainnhenting

Prosjektet er basert på offentlige publikasjoner, statistikk og intervjuer med aktører i de andre nordiske landene. Vi startet med å søke etter dokumentasjon via internett. Dessuten tok vi tidlig kontakt med ressurspersoner i relevante departementene i landene vi skulle besøke. Vi fikk hjelp av disse til å finne ytterligere skriftlig informasjon samt til å finne andre ressurspersoner. Vi reiste så til de tre landene og intervjuet ulike ressurspersoner.

1.4 Hva menes med lønnstilskudd?

Lønnstilskudd er en støtte for å få sysselsatt personer som ikke får arbeid på vanlige vilkår. Støtten er individspesifikk. Den gis vanligvis til arbeidsgiveren, men den kan også gis til arbeidstakeren. I sistnevnte tilfelle får ikke den ansatte normal lønn. Lønnstilskuddet kommer da som et supplement til lav eller ingen lønn.

Ett av vilkårene for utbetaling av lønnstilskudd er at personen som støttes, faktisk arbeider. Dette skiller lønnstilskudd fra en gradert livsoppholdsytelse; I sistnevnte tilfelle er det forventet at mottakeren har en annen inntekt – og da gjerne lønnsinntekt – i tillegg til den graderte ytelsen (for eksempel delvis uførepensjon), men den graderte ytelsen utbetales selv om vedkommende ikke arbeider. Graderte ytelser og varig lønnstilskudd har det til felles at de begge legger opp til at personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne utnytte sin restarbeidsevne.

Lønnstilskudd kan være tidsbegrenset eller varig. Tidsbegrensede tilskudd brukes for å få aktivisert arbeidsledige og for å gi dem erfaring som gjør dem i stand til å få arbeid på vanlige vilkår. Personer med varig nedsatt arbeidsevne vil ofte ikke kunne få eller holde på en fulltidsjobb på vanlige vilkår. Tidsbegrenset støtte vil derfor vanligvis ikke være tilstrekkelig for denne gruppen. Derfor brukes tidsbegrenset lønnstilskudd vanligvis bare for arbeidsledige med full arbeidsevne, mens varig lønnstilskudd brukes overfor personer med varig nedsatt arbeidsevne. Imidlertid behøver ikke nødvendigvis varig og tidsbegrenset lønnstilskudd utgjøre to ulike ordninger; Man kan lage en ordning som gir tilskudd for en avgrenset periode av gangen, men uten en grense for den samlede varigheten for tilskuddene til de ulike individene. En slik ordning kan gi tidsbegrenset tilskudd til ordinære arbeidsledige og varig tilskudd til personer med nedsatt arbeidsevne.

1.5 EU-regler om statsstøtte

EU har vedtatt regler som begrenser omfanget av lønnstilskudd. Reglene skal sikre at tilskuddene ikke har konkurransevridende effekter. Det er satt grenser for maksimale tilskudd til den enkelte ansatte og i sum for den enkelte virksomhet. Reglene gjelder kun forretningsdrift og ikke sosiale virksomheter (skjermede bedrifter).

EU-reglene sier at lønnstilskudd vanligvis ikke skal kunne utgjøre mer enn 50 prosent av lønnsutgiftene for den enkelte ansatte. Det er unntaksbestemmelser som tillater støtte på 75 prosent, men disse bestemmelsene er lite brukt.

I tillegg skal ikke den enkelte virksomhet kunne motta mer enn 200 000 euro (om lag 1,5 mill. kroner) i samlet støtte over en periode på 3 år.

2 Danmark

Danmark har gått lengre enn noen andre land i bruk av lønnstilskudd. Den danske ”Fleksjobb-ordningen” har vakt oppmerksomhet både som en mulig modell, men OECD og andre antyder stiller spørsmål om at ordningen har fått en overdrevent omfang og er for dyr.

Fleksjobb-ordningen ble innført i 1998, og noen år senere ble gradert førtidspensjon (tilsvarende uførepensjon) avskaffet. Fleksjobb-ordningen skulle fungere som et alternativ til førtidspensjon, og redusere tilgangen til denne.

Fleksjobb-ordningen er blitt endret flere ganger siden 1998 og skal reformeres igjen fra 1.1. 2013. Bakgrunn for endringene er at vesentlig flere enn forventet er blitt henvist til ordningen siden den ble innført – over 100 000 mellom 1998 og 2010. Dette er over 27 000 mer enn forventet da ordningen ble innført. I andre kvartal 2012 var i 65 300 personer i ordningen, derav i rundt av 53 000 i fleksjobb og i overkant av 12 000 på ordningens ledighetsytelse. Til tross for innstramminger, synes ordningen fortsatt å være i vekst og utgiftene til ordningen har altså vært høyere enn forventet. Videre forventet man at antallet førtidspensjonister ville gå ned etter at ordningen ble innført, fordi de nå ville få mulighet til å bli på arbeidsmarkedet i fleksjobb. Mellom 2004 og 2010 steg likevel antallet førtidspensjonister med 5000. De siste par årene har antallet nye førtidspensjonister imidlertid gått noe ned, om lag 15 prosent siden 2009. Totalt var det 245 000 førtidspensjonister i Danmark i januar 2012.

Endringen av fleksjobb fra 2013 er del av en større reform av både førtidspensjon og fleksjobb. Målet er at flest mulig skal få tilknytning til arbeidsmarkedet og på den måten bli i stand til å forsørge seg selv. Færrest mulig skal ende opp med varig, passiv forsørgelse. Reformen skal sikre at det fremover blir mer fokus på den enkeltes ressurser og på å utvikle den enkeltes arbeidsevne. Fleksjobbordningen skal i den forbindelse målrettes bedre til dem med minst arbeidsevne, og det skal fokuseres mer på å oppmuntre til å øke arbeidsevnen og overgang til ordinært arbeid. Hovedendringene for fleksjobb omfatter ordningens varighet, hvem som vurderer inntak til ordningen og utforming av insentiver for å øke arbeidsinnsatsen. Disse beskrives nedenfor.

Når det gjelder førtidspensjon, skal denne i utgangspunktet avskaffes for alle under 40 år – med mindre det er helt klart at andre muligheter er utelukket. Utsatte unge skal i stedet komme inn i såkalte ressursforløp som kan vare i opptil fem år av gangen (varigheten tilpasses individuelt, og det er mulig å få flere forløp etter hverandre). Kommunene skal gjennom ressursforløpene få mulighet til å iverksette ulike tiltak og behandlinger som er nødvendige for den enkelte. En vesentlig endring er at innsatsen for denne gruppen skal være tettere og koordineres bedre på tvers av sektorer. Kommunale rehabiliteringsteam skal sørge for dette. Deltakerne i ressursforløp vil få en livsoppholdsytelse. Også personer over 40 år som allerede har førtidspensjon skal kunne delta i ressursforløp dersom de ønsker det, og uten at ytelsen endres.

Institusjoner og ansvarsområder

Beskæftigelsesministeriet består av et departementet og fire styrelser. Departementet har et ledelsessekretariat, en juridisk avdeling og en konsernavdeling, mens fagavdelingene og broparten av embedsverket finnes i de ulike styrelsene: Arbeidsmarkedsstyrelsen, Arbeidsskadestyrelsen, Arbeidstilsynet og Styrelsen for fastholdelse og rekruttering. Det er sistnevnte som er ansvarlig for fleksjobb-ordningen og reformen av denne. Styrelsen har som en av to hovedoppgaver å bidra til at de som er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet skal kunne beholde eller få jobb.

Det er kommunene i Danmark som forvalter fleksjobb-ordningen, ved kommunens Jobcenter.

I det følgende vil vi gjennomgå fleksjobb-ordningen slik den er innrettet i dag og beskrive de viktigste endringene som er planlagt innført fra januar 2013.

2.1 Fleksjob - lønnstilskuddsordning i endring

Fleksjob er en lønnstilskuddsordning for personer med permanent nedsatt arbeidsevne.² Målet med ordningen er at personer med en permanent nedsatt arbeidsevne skal kunne forbli på arbeidsmarkedet ved å arbeide på særskilte vilkår.

Ordningen ble innført i 1998, men har som nevnt vært endret noen ganger siden. Endringene dreier seg om ledighetsytelse (beskrives under), tak for beregningsgrunnlaget og refusjonsandelen fra stat til kommune.

Lønnstilskudd for førtidspensjonister

I rapporten konsentrerer vi oss om fleksjob-ordningen, men vil gjøre oppmerksom på en annen lønnstilskuddsordning, lønnstilskudd for førtidspensjonister – tidligere kalt skånejob.

Personer som har fått innvilget uførepensjon (førtidspensjon), men likevel vil arbeide, kan få et eget lønnstilskudd. De blir ansatt på særlige vilkår, og lønnen kan avtales mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, i samarbeid med fagforeningen. Nivået på uførepensjonen påvirkes av lønn og lønnstilskudd gjennom ordningen. I 2009 utgjorde lønnstilskuddet DKK 23,36 pr time i en 30 pst stilling, i særlige tilfeller DKK 40,71 pr time. Det er en betingelse at mottaker ikke skal kunne oppnå en deltidsjobb på ordinære vilkår og at personen er under 65 år.

I 2006 var det om lag 6000 personer på denne ordningen, i overkant av 2 prosent av alle uførepensjonistene.

2.2 Vurdering av arbeidsevnen

For å kunne delta i fleksjob-ordningen må en person ha vesentlig og permanent nedsettelse av arbeidsevnen. I tillegg skal alle andre relevante tilbud for å få eller beholde arbeid, være utprøvd. Det kan gis visse unntak dersom en person har vært utsatt for en ulykke eller liknende, og det er klart at ingen andre tiltak vil kunne bidra til å få eller beholde arbeid.

Det er kommunene ved det aktuelle Jobcenter som er ansvarlige for å vurdere arbeidsevnen. Som regel er det den avdelingen som er ansvarlig for å avklare brukerens arbeidsevne, som innstiller til fleksjob. Det skal dokumenteres at andre relevante tiltak har vært utprøvd og det skal utarbeides en form for arbeidsevnevurdering med vekt på personens ressurser og utviklingsmuligheter, samt begrensninger, og en begrunnelse for hvorfor personens arbeidsevne vurderes som varig nedsatt. Et vedtak om fleksjob baseres primært på arbeidsutprøving og medisinske/helsefaglige opplysninger. I de fleste kommunene gjøres det også en systematisk vurdering av sykepengemottakere for fleksjob når sykepengeperioden går mot slutten og det er klart at brukeren ikke kan ivareta et ordinært arbeid. Kommunene begrunner denne praksisen med inntektssikring for brukeren.

Helsefaglige opplysninger veier tungt i en vurdering av arbeidsevne. Videre viser en undersøkelse fra 2010 (Discus 2010) at kommunene ofte legger det timetallet en bruker kan arbeide per uke til grunn for vurdering av om fleksjob er aktuelt. Hvis en bruker i arbeidsutprøving ikke kan arbeide mer enn i underkant av ti timer, vurderes han eller hun for førtidspensjon, mens en person som kan arbeide over 12 timer anses å komme inn under fleksjob-ordningen. Det er noe ulikt hva som er grensen for når en person er berettiget til førtidspensjon, i noen kommuner får personer som kan arbeide 10-12 timer ukentlig vedtak om førtidspensjon, mens det i andre kommuner berettiger til fleksjob.

Grensen mellom fleksjob og ordinær jobb varierer også ifølge undersøkelsen, i noen kommuner vurderes en person som kan arbeide 18 timer i uken til å kunne ta arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet, mens andre kommuner opererer med 20 timer. Det er med andre ord ikke noen fast grense for hvor mye arbeidsevnen må være nedsatt for å adgang til fleksjobb.

² I Danmark eksisterer også en ordning som heter lønnstilskudd, målgruppen for denne er langtidsledige.

Den samme analysen av fleksjob-ordningen fra 2010 viser at kommunenes erfaring er at resultatet av arbeidsutprøving ofte er gitt på forhånd, når en bruker øyner utsikter til fleksjob. Brukeren tilpasser seg, slik at vedkommende oppfyller timekravene til fleksjob. Ordningen har videre vært for gunstig til at brukerne har forsøkt å stå i ordinær jobb. I tillegg har verken arbeidsgiver eller arbeidstaker hatt noe å tjene på at den fleksjob-ansatte øker arbeidsinnsatsen sin. Videre pekes det i rapporten på at lange avklaringsperioder ikke bidrar til å bedre brukernes arbeidsevne, snarere tvert om (Discus 2010).

Ankestyrelsen har gjennomført undersøkelser av praksis i saksbehandling av fleksjob-saker, og funnet at kravene til dokumentasjon ikke var imøtekommet på tilfredsstillende måte ved en rekke tilfeller. Dette har skjerpet dokumentasjonskravene til kommunene, og enkelte kommuner har også endret praksis i etterkant – hos flertallet av kommunene i form av at beslutningen tas av ledere eller et bevillingsutvalg.

For å sørge for at en person som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet får tidlig og riktig oppfølging, skal alle kommuner med den nye reformen, opprette et rehabiliteringsteam. Formålet med teamet er å sikre tverrfaglig koordinering i komplekse tilfeller. Det skal bidra til at det skjer en parallell avklaring i forhold til arbeid, helse, utdanning og sosiale faktorer, og at de relevante tiltak anvendes effektivt. Teamet skal bestå av representanter for arbeids-, helse-, sosial-, og undervisningsfeltet.

Planen er at teamet skal komme inn på et tidlig tidspunkt og ha fokus på hvilke arbeids- og utdanningstiltak som kan bidra til at den enkelte får innpass på arbeidsmarkedet. Teamet er ment å ha en ”preventiv virkning”. Tanken er at dersom en person får tidligere oppfølging vil det være lettere å forbli på arbeidsmarkedet med andre tiltak, slik at det ikke er nødvendig å bruke lønnstilskudd. Med rehabiliteringsteamet er det også ønske om å styrke tilliten mellom bruker, kommune og behandlende lege. Teamet skal kommunisere at det er der for å hjelpe brukeren, ikke for å skape vanskeligheter. Brukeren skal selv delta i møter med rehabiliteringsteamet.

Videre er det rehabiliteringsteamet som skal behandle søknader om deltakelse i fleksjob-ordning før vedtak. Det er forventet at et tverrfaglig team vil kunne gjøre en mer helhetlig vurdering enn en enkelt saksbehandler/leder. Blant annet vil helsepersonell kunne bidra til å vurdere om en persons helseproblematikk er ferdig avklart, på hvilken måte en lidelse påvirker funksjonsevnen og ikke minst hva en person *kan* gjøre med selv om de har en lidelse/diagnose.

2.3 Arbeid med lønnstilskudd – krav og utforming

Både private og offentlige virksomheter kan ansette personer med lønnstilskudd. Lønn og ansettelsesvilkår skal som hovedregel fastsettes med utgangspunkt i kollektive avtaler på området. Arbeidet skal tilrettelegges den enkelte i form av kortere arbeidstid, tilrettelagte oppgaver, hjelpemidler eller lignende. Den vanligste tilpasningen er nedsatt arbeidstid. En stor andel er også fritatt fra spesielt tunge arbeidsoppgaver.

Også selvstendig næringsdrivende som ikke kan fortsette samme drift som tidligere, kan motta lønnstilskudd.

Kommunen skal tilby 100 prosent fleksjob-stilling, med mindre deltakeren eksplisitt ber om deltidsstilling.

I 40 prosent av tilfellene skjer formidling av fleksjob gjennom kommunens jobcenter. De nest mest brukte rekrutteringskanalene er gjennom å beholde en allerede ansatt via fleksjob-ordningen (36 prosent) og åpne søknader (18 prosent). Bare 6 prosent av ansettelsene skjer gjennom ordinære jobbannonser. Mange deltakere (60 prosent) prøver seg på arbeidsplassen gjennom lønnstilskudd eller praksis før en fleksjob-ansettelse.

Dersom en person innenfor ordningen ikke har noen fleksjob-stilling, kan han eller hun få en ledighetsytelse som utgjør mellom 80 og 90 prosent av dagpengesatsen.³ Tidligere var det krav om at en person måtte ha hatt en fleksjob for å få denne ytelsen, men det ble etter hvert mulig å få ytelsen direkte dersom en person var henvist til fleksjob men ikke enda hadde funnet arbeid. Dette er en av grunnene til at antallet i ordningen har økt, da det ikke lenger er et krav om at en fleksjob foreligger på henvisningstidspunktet.

Tall fra 2010 viser at i underkant av halvparten av alle nye deltakere hadde en fleksjob på det tidspunktet de ble henvist til ordningen. Halvparten av disse igjen fortsatte på sin opprinnelige arbeidsplass.

Etter reformen vil det stilles krav til ledige fleksjob-deltakere på linje med dagpengemottakere. Disse skal aktivt søke fleksjob, ha oppfølgingssamtaler med kommunen hver 3. måned og rett til seks uker selvvalgt kurs for å øke kompetansen sin.

Rundt halvparten av de fleksjob-ansatte har fortsatt å arbeide på sin tidligere arbeidsplass, men i tilrettelagt stilling med lønnstilskudd. Etter reformen stilles det krav om at man må ha vært i nåværende arbeid i minst 12 måneder for å kunne få fleksjob der.

2.4 Ordningenes varighet

Ordningen er i dag varig, men kommunen skal følge opp fleksjob-ansatte etter 6 måneder, deretter hver 12. måned. Det skal i prinsippet foretas en revurdering, men dette skjer i liten grad. I den grad tilskuddet revurderes baseres det på deltakerens opplysninger.

Etter reformen vil fleksjob gjøres midlertidig for unge deltakere. Endringen skal åpne for at flere kan gå over fra fleksjob til ordinær ansettelse og at ikke deltakerne blir innelåst i ordningen. For deltakere under 40 år, kan ordningen vare maksimalt fem år av gangen.

Kommunen skal følge opp midtveis i femårsløpet. Etter 2,5 år skal den fleksjob-ansatte innkalles til personlig samtale, og det skal drøftes med den ansatte og med arbeidsgiver hvorvidt det er mulig å forbedre den ansattes arbeidsevne.

Når perioden utløper, skal det tas stilling til om personen fortsatt er berettiget til lønnstilskudd. Saken trenger ikke å forelegges rehabiliteringsteamet på nytt for revurdering.

Personer over 40 år kan etter sin første fleksjob få vedtak om permanent ordning, dersom kommunen mener at arbeidsevnen fortsatt er nedsatt slik at vedkommende ikke kan ta ordinært arbeid.

2.5 Finansiering, størrelse og insentiver

Ordningen finansieres dels av kommunene, dels av staten. Kommunene får refundert 65 prosent av staten for personer i fleksjob, og 50 prosent i refusjon for personer på ledighetsytelse. Refusjonsandelen ble redusert i 2002 – før 2002 fikk kommunene refundert 100 prosent av lønnstilskuddsutgiftene. Refusjonen opphører dersom en person har vært ledig i minst 18 av de siste 24 månedene. Kommunen kan igjen få refusjon dersom personen igjen er i arbeid i minst 9 av de 18 siste månedene.

Utgiftene til ordningen var i 2011 DKK 12,3 milliarder.

Tilskuddet som gis til arbeidsgiver slik ordningen er i dag utgjør ½ eller 2/3 av minstelønnen i den aktuelle bransjen. Inntekter over DKK 445 000 (2010) inngår ikke i beregningsgrunnlaget for ytelsen. Dette taket ble innført i 2006. Tilskuddet fastsettes i forhold til den nedsatte arbeidsevnen

³ Dersom vedkommende har hatt sykepenge, dagpenge, deltatt i revalidering (likner på kvalifiseringsprogrammet) eller har hatt en fleksjob i minst 9 av de siste 18 måneder har han eller hun rett på ledighetsytelse. Sosialhjelpsmottakere fortsetter med samme stønad inntil de finner arbeid innenfor ordningen.

I 2010 var den gjennomsnittlige fleksjobb-lønn på DKK 334 000, og arbeidsgiverne mottok i snitt DKK 174 000 i tilskudd.

75 prosent fikk høyeste tilskuddsnivå i samme år, tilsvarende 2/3 av beregningsgrunnlaget. De siste årene er det stadig oftere blitt bevilget høyeste tilskuddsandel.

Mens det til nå har vært slik at både arbeidsgiver og arbeidstaker har mottatt samme pengebeløp uavhengig av antall arbeidstimer, legges det i reformen opp til at de som har mulighet til å utvikle arbeidsevnen skal kunne øke antall arbeidstimer – og dra økonomisk fordel av det. Insentivet for å øke innsatsen og sikte seg inn mot det ordinære arbeidsmarkedet blir på denne måten styrket.

Med den nye ordningen betaler arbeidsgiver kun lønn (inkl. pensjon) for den arbeidsinnsats som blir utført. Kommunen supplerer lønnen med et tilskudd som reguleres på bakgrunn av lønnen. Den fleksjobb-ansatte får et tilskudd tilsvarende 98 prosent av høyeste dagpengesats (DKK 16 700/mnd), en andel reserveres obligatorisk pensjon. Tilskuddet trappes ned med en motregningssats på 30 prosent i takt med at lønnen stiger – inntil en lønn før skatt på DKK 13 000 pr måned (inkl. pensjon). Dersom lønnen for en fleksjobb-ansatt stiger med 1000 kroner, vil tilskuddet avkortes med 300 kroner, og inntekten økes totalt med 700 kroner for den ansatte. Motregningssatsen er på 55 prosent for lønn over DKK 13 000/mnd, og vil være fullt avtrappet ved lønn fra arbeidsgiver på DKK 36 400/mnd (inkl. pensjon).

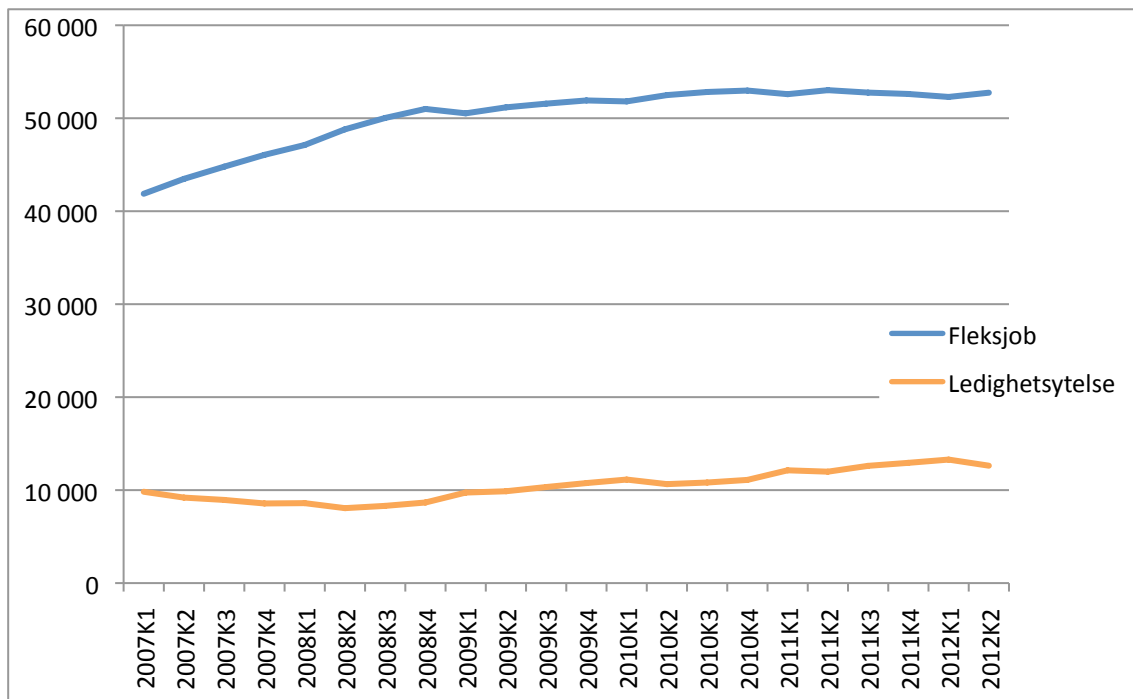
Den nye ordningen legger opp til at det skal være plass i arbeidslivet til de som har behov for nedsatt arbeidstid, og de som ikke kan arbeide med full intensitet. Partene i arbeidslivet diskuterer fortsatt hvordan lønnen skal fastsettes i tilfeller der en person ikke kan arbeide med full intensitet de timene vedkommende er til stede på jobb.

Videre skal det gjøres mer attraktivt for arbeidsgivere å ansette de med lavest arbeidsevne. Tidligere ville en arbeidsgiver ha tap dersom en fleksjobb-ansatt arbeidet mindre enn 12 timer i uken. Fra nyttår skal det største tilskuddet ikke lenger gis de med høyest lønn, men derimot til dem med lavest lønn og lavest grad av arbeidsevne.

2.6 Omfang og effekter

Siden ordningen ble innført i 1998, har antallet fleksjobb-ansatte hatt jevn økning. I år 2000 var det under 10 000 personer med fleksjobb, mens det i 2012 var om lag 65 000 personer i ordningen (med ledighetsytelse eller fleksjobb). Utviklingen fra 2007 er vist i Figur 2-1. Antall ansatte med fleksjobb er 27 500 mer enn man forventet da uførepensjonsordningen ble innført i 2000.

Figur 2-1: Antall ansatte med fleksjob og ledige fra ordningen. 2007-12



Kilde: Danmarks statistik

Det er store geografiske forskjeller i hvor mange deltakere fleksjob-ordningen har. For eksempel er antall fleksjob'er per innbygger dobbelt så høyt i Region Midtjylland som i Region hovedstaden/Sjælland.

Deltakere i ordningene

Kvinner utgjør 62 prosent av alle deltakere i ordningen.

I 2012 var om lag 17 prosent av deltakerne under 40 år, mens rundt 52 prosent var over 50 år (jf. Figur 2-2). Utdanningsnivået blant deltakerne har økt noe siden ordningens start. Om lag 1/3 har yrkesfaglig utdanning, 1/3 har utdanning på grunnskolenivå. Ca 20 prosent har mellomlang eller lang utdanning.

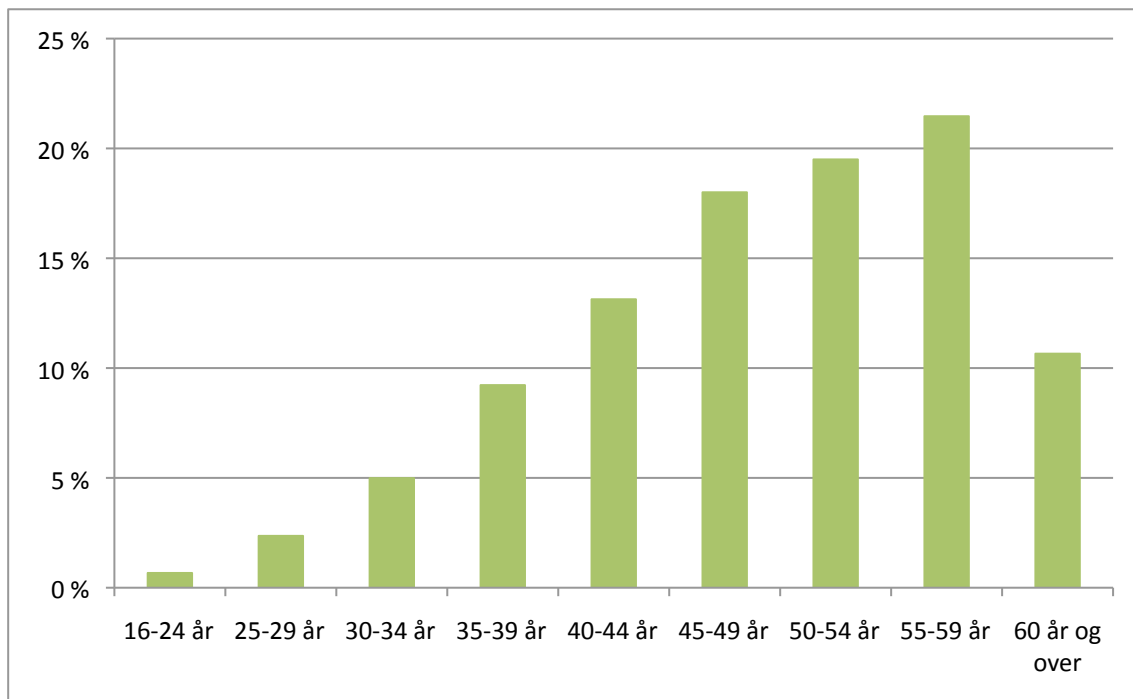
4 prosent av de fleksjob-ansatte har utenlandsk opprinnelse.

Størstedelen av deltakerne i ordningen kommer fra sykepengen. Dette gjelder 67 prosent av alle deltakerne. Om lag 10 prosent har vært selvforsørgende, og samme andel har mottatt kontanthjelp (sosialstønad).

Av de som hadde fleksjob i 2010, hadde 61 prosent vært i arbeidslivet i 20 år eller mer. Kun 3 prosent hadde aldri hatt ordinær jobb. I 2010 hadde 2/3 av alle nye deltakere i ordningen deltatt i aktiviteter som praksis eller kvalifisering siste halvår før de kom inn i ordningen.

Om lag halvparten av fleksjob-deltakerne fortsetter i sin tidligere jobb, men med lønnstilskudd. Denne gruppen har høyere utdanningsnivå og er noe eldre enn de som ansettes på nytt arbeidssted eller går direkte over på ledighetsytelse. Arbeidsmarkedsstyrelsen vurderer tallene som at fleksjob-ordningen kan ha hatt tendens til å fungere som subsidiert seniorordning i noen av tilfellene.

Figur 2-2: Aldersfordelingen av ansatte med fleksjob. 2. kvartal 2012.



Kilde: Danmarks statistik

Svært få forlater ordningen, og de som gjør det går i stor grad over til førtidspensjon, alderspensjon eller fleksytelse.⁴ Ifølge Arbeidsmarkedsstyrelsen utgjør ordningen i praksis permanent offentlig forsørgelse. Et flertall av personene som går over til førtidspensjon har vært på ledighetsytelse i en lengre periode.

Bedrifter og subsidieringsgrad

Ulike former for tjenesteyting er bransjen med flest fleksjob-ansatte. Herunder kommer offentlig administrasjon, undervisning, helse- og sosial, renovasjon, lag og foreninger, kultur og sport. Den største gruppen (en femtedel) er ansatt som lærere eller førskolelærere. Litt flere offentlige virksomheter enn private deltar, 49 prosent mot 46 prosent. En fjerdedel av virksomhetene med fleksjob-ansatte har mellom 3 og 10 ansatte. Om lag 20 prosent har 21-50 ansatte, og like mange har over 100 ansatte.

De bedriftene som har fleksjob-ansatte med høyest inntekt, er også de som får mest tilskudd (høyest andel av 2/3 subsidiering). I 2009 ble det gitt nesten dobbelt så store tilskudd til bedriftene med høytlønnede fleksjob-ansatte som til bedriftene med lavtlønnede fleksjob-ansatte.

Effekter

Gupta og Larsen (2010) har gjort en av de få grundige effektanalysene av lønnstilskudd. Deres konklusjoner er imidlertid betingede og usikre. Analysen omfatter effekter for yrkesdeltagelse og overgang til sysselsetting på ordinære vilkår. Det er fleksjob-ordningen i årene 1998-2001 som dekkes av undersøkelsen, men individene følges fra 1994. Undersøkelsen er basert på at forskerne har sammenlignet de på fleksjob med tilsvarende individer som ikke kom under ordningen. Identifikasjon av sammenligningsgruppen er basert bl.a. på spørreundersøkelser med egenvurdering av helse og arbeidsevne. De sammenligner så hvordan de går med de som fikk fleksjob og de som ikke fikk det. Hovedkonklusjonen er at fleksjob-ordningen ga et betydelig

⁴ Fleksytelse er en slags pensjonsordning for fleksjob-deltakere som ønsker å trekke seg tilbake fra arbeidsmarkedet før de når pensjonsalderen

løft i yrkesdeltagelsen, men hadde ingen sikker virkning for overgang til arbeid på ordinære vilkår. Økningen i yrkesdeltagelse var knyttet til andelen yrkesaktive – ikke til deres arbeidstid.

Gupta & Larsen har også gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av ordningen. De konkluderer med at den er lønnsom, også sammenlignet med andre tiltak for den samme gruppen.

2.7 Komparativ oversikt, gammel og ny ordning

| | Nåværende fleksjob-ordning | Ny ordning fra 1.1.2013 |
|--|--|---|
| Mål med ordningen | Gi personer med permanent nedsatt arbeidsevne mulighet til å forbli på arbeidsmarkedet ved å arbeide på særskilte vilkår | Gi personer med permanent nedsatt arbeidsevne mulighet til å forbli på arbeidsmarkedet ved å arbeide på særskilte vilkår |
| Målgruppe | Arbeidstakere som har fått sin arbeidsevne permanent nedsatt | Arbeidstakere som har fått sin arbeidsevne permanent nedsatt |
| Hvordan vurderes arbeidsevne? | Arbeidsevnen skal være vesentlig og permanent nedsatt i forhold til alle typer arbeid. Saksbehandlere i kommunen vurderer. | Arbeidsevnen skal være permanent nedsatt i forhold til alle typer arbeid. Tverrfaglig ressursteam vurderer. |
| Krav og utforming av arbeid | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. |
| Varighet/ revurdering | Permanent. Skal i prinsippet revurderes etter en viss periode, basert på deltakers opplysninger. | Maksimalt 5 år for deltakere under 40 år. Vurdering av subsidieringsnivå etter 2,5 år, vurdering av evt. nytt vedtak etter endt periode, men med noe enklere prosedyre enn ved førstegangsvedtak. |
| Finansiering | Stat og kommune, kommunen får refundert 65 prosent av subsideringsutgifter fra staten. | Stat og kommune |
| Insentiver | - | Arbeidstaker tjener på økt arbeidsinnsats i løpet av perioden. |
| Kjennetegn ved målgruppe og bedrifter | Overvekt av kvinner, overvekt av (offentlig) tjenesteyting | - |
| Kjente effekter | | - |

3 Sverige

I Sverige, som i andre land, deltar personer med nedsatt arbeidsevne i mindre grad i arbeidslivet enn personer uten nedsatt arbeidsevne. Skillet har økt siden begynnelsen av 2000-tallet, til tross for at store ressurser har vært brukt på å forsøke å snu trenden. I 2008 var sysselsettingsandelen 50 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne, mot 77 prosent i befolkningen ellers. Det er også høyere arbeidsledighet blant personer med nedsatt arbeidsevne, for denne gruppen er ledigheten på ni prosent, mot omtrent halvparten i befolkningen ellers.

De siste års politikktutforming legger opp til at de som vil og kan arbeide, skal gis de beste forutsetninger for å kunne arbeide – uavhengig av funksjonsnedsettelse. Innsatser for at mennesker med nedsatt arbeidsevne skal kunne få og beholde arbeid har høy prioritet i arbeidsmarkedspolitikken.

I 2011 ble det nedsatt et utvalg som skulle se på de arbeidsmarkedspolitiske innsatsene for personer med funksjonsnedsettelse som medfører nedsatt arbeidsevne. Utredningen ble slutført i 2012 og i FunkA-utredningen kommer utvalget med forslag til hvordan innsatsene for denne gruppen kan gjøres mer treffsikre, fleksible og kostnadseffektive, og hvordan de bedre kan samordnes og samvirke med andre ordninger. Utredningen beskrives under siste punkt i Sverige-kapitlet.

Institusjoner og ansvarsområder

Lønnstilskuddsordningene som beskrives under er Arbeidsmarknadsdepartementet sitt ansvarsområde. Tidligere lå ulike ordninger hos ulike myndigheter – staten, landsting, kommuner, men ansvaret ble lagt til staten og det operative ansvaret ble samlet hos Arbeidsmarknadsstyrelsen⁵ på 1970-tallet.

Tidligere var det Arbeidsmarknadsinstituten som skulle gi personer med nedsatt arbeidsevne den ekstra støtten de trengte for å komme i jobb. Brukerne kunne få avklaring og arbeidstrening innenfor instituttet, og ble hjulpet i jobb gjennom et team av arbeidsmarkedskontakter. Etter hvert så man at det var uheldig at innsatsen for de med nedsatt arbeidsevne ble gjennomført på siden av den ordinære Arbeidsførmedlingen og på 2000-tallet ble feltet omorganisert og Arbeidsmarknadsinstituten opphørte. Etter dette har Arbeidsførmedlingen tilbudt arbeidsrettet rehabilitering og andre tjenester til personer med nedsatt arbeidsevne.

Samhall ble opprettet som en stiftelse i 1980, men har siden 1992 operert som aksjeselskap med den svenske stat som eneste eier. Denne skjermede virksomheten tilbyr ulike former for arbeidstrening. Ansettelsen er midlertidig og målet er at deltakeren skal komme ut på det regulære arbeidsmarkedet. Målgruppen for ansettelse hos Samhall er mennesker med nedsatt arbeidsevne som anses å ikke kunne få annet arbeide, eller som ikke får sine behov ivaretatt gjennom andre ordninger. Arbeid hos Samhall kan ikke kombineres med andre støtteordninger, ettersom Samhall kompenseres for merkostnader gjennom en årlig overføring fra staten.

3.1 Former for lønnstilskudd

I Sverige finnes flere former for subsidiert sysselsetting for personer med nedsatt arbeidsevne:

- Lönebidrag (Inntil 4 år)
- Utveklingsanställning (Inntil 1 år)
- Trygghetsanställning (For de med stort varig tilretteleggingsbehov, ingen tidsgrense, men fornyelse hvert 4 År)
- Offentlig skyddad arbete ("Varig tilrettelagt arbeid", ubegrenset varighet, men årlig fornyelse)

⁵ Tilsvarende om lag A-etat

I tillegg finnes tre former for tilskudd til personer uten nedsatt arbeidsevne og en ordning med støttet arbeid i skjermet virksomhet i Samhall (skjermede virksomheter).

I det følgende beskrives de fire ordningenes mål og målgrupper hver for seg, mens de under punktene for hvordan ordningene fungerer behandles parallelt.

3.1.1 Lönebidrag

Ordningen med lønebidrag ble innført i 1980.

Målet med Lönebidrag er å styrke stillingen på arbeidsmarkedet for personer som antas ikke å kunne få eller beholde en stilling uten støtte. I visse tilfeller kan Lönebidrag også gis for å beholde jobb etter sykdom eller skade.

Det kan gis støtte både ved nyansettelse og ved tilbakevending etter sykdom, medisinsk rehabilitering eller andre tiltak.

Ordningen kan kombineres med særskilt introduktions- og oppfølgingsstöd, SIUS, som er en form for supported employment/arbeid med bistand.

Formålet med lønebidraget er å bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne får (eller i visse tilfeller beholder) en jobb der vedkommendes kompetanse og ferdigheter ivaretas (og utvikles), men hvor det tas hensyn til den nedsatte arbeidsevnen. Arbeidsgiver, arbeidstaker og fagforening inngår en avtale ved oppstart av ordningen. Avtalen skal inneholde beskrivelse av arbeidsoppgaver, og skal beskrive på hvilken måte arbeidsinnsatsen skal kunne økes. Målet er at arbeidstakeren skal kunne arbeide uten lønnstilskudd etter en viss tid. Avtalen skal også foreslå hjelpemidler, kompetansehevede tiltak og tilrettelegging som på sikt skal gjøre arbeidstakeren uavhengig av lønnstilskudd.

3.1.2 Utvecklingsanställning

Ordningen ble etablert i 2006. Denne formen for lønnstilskudd skal bidra til å øke arbeidsevnen hos personer med nedsatt arbeidsevne. Denne formen for lønnstilskudd skal ha innslag av utvikling, dette kan være i form av rehabilitering, utprøving av hjelpemidler, utprøving av ulike arbeidsoppgaver og veiledning.

I tillegg til lønnstilskuddet kan arbeidsgiver få et tilretteleggingstilskudd på maksimalt SEK 130 pr dag.

Denne typen ansettelse omfattes ikke av det ordinære oppsigelsesvernet i ”lagen om anställningsskydd”.

3.1.3 Trygghetsanställning

Ordningen ble etablert i 2006 og kan ses som et alternativ til ansettelse i Samhall, dvs. varig ansettelse. Denne ansettelsesformen er beregnet på personer med omfattende funksjonsnedsettelse og store tilretteleggingsbehov, og som derfor vil ha problemer med å få arbeid med annen type støtte. Også her kan arbeidsgiver få tilretteleggingstilskudd, maksimalt SEK130 pr dag.

Tanken med å innføre denne typen lønnstilskudd var å kunne gi arbeidstakerne muligheter til å få et bredere spekter av arbeidsoppgaver og bransjer enn det Samhall har. I tillegg er det ikke knyttet krav om overgang til annet arbeid, slik det er med arbeid i Samhall.

Trygghetsanställning kan kombineres med særskilt introduktions- og oppfølgingsstöd, SIUS.

3.1.4 Offentlig skyddad arbete (OSA)

Offentlig skyddad arbete (OSA) kom i 1985 og målgruppen er personer med nedsatt arbeidsevne som følge av sosialmedisinsk eller psykologisk problematikk. Dette tilsvarer om lag det norske tiltaket varig tilrettelagt arbeid, men kan bare brukes i offentlig sektor. Tiltaket kan brukes overfor personer som har vært lenge utenfor arbeidsmarkedet eller har ikke tidligere hatt kontakt med arbeidsmarkedet.

OSA er en form for skjermet arbeid som kan tilbys hos kommuner, landsting eller andre offentlige arbeidsgivere som ikke driver konkurranseutsatt virksomhet. Ofte arbeider OSA-ansatte i arbeidslag.

OSA kan kombineres med særskilt introduktions- og oppfølgingsstöd, SIUS.

3.2 Vurdering av arbeidsevnen

Det er en forutsetning for lønebidrag og OSA at den som søker ansettelse med lønnstilskudd er arbeidsledig. Bare i visse tilfeller gis lønnstilskudd til personer som allerede har et ansettelsesforhold. Den nedsatte arbeidsevnen må også være dokumentert. For å få ansettelse med lønnstilskudd, skal andre hjelpemidler og former for støtte være utprøvd.

Hos Arbetsförmedlingen opereres det med en miljørelativ definisjon av arbeidsevne. Den definerer arbeidsevnen i forhold til det aktuelle arbeid og arbeidsmiljø. Personer med funksjonsnedsettelse som medfører nedsatt arbeidsevne er termen som benyttes innen arbeidsmarkedspolitikken. I begrepet ligger at en person med funksjonsnedsettelse kan komme i kontakt med mer eller mindre funksjonshindrende miljøer – som igjen kan påvirke graden av funksjonsnedsettelse. Funksjonshinderet kan minskes med rett bistand og tilpasning.

For alle lønnstilskuddsordningene fastsettes arbeidsevnen av arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbetsförmedlingen i samarbeid. Den vurderes ut fra opplysninger fra lege, arbeidstakeren selv, dokumentasjon fra utprøving og eventuelle tiltak. Arbeidsevnen fastsettes alltid i forhold til de konkrete arbeidsoppgavene og arbeidsforholdene i den aktuelle bedriften. Dersom en person tidligere har vært på lønnstilskudd, men skal få ny jobb med lønnstilskudd, gjøres det altså en helt ny vurdering i forhold til den nye stillingen.

Arbetsförmedlingens veiledere har ulike verktøy for å vurdere hjelpemidler og nivået på lønnstilskuddet. Arbeidsevnen kan enten prøves og analyseres på arbeidsplassen der vedkommende skal ansettes med lønnstilskudd, eller via tiltak som arbeidsutprøving. Den enkeltes forutsetninger skal videre vurderes i forhold til arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø. En viktig del av vurderingen blir derfor en analyse av krav knyttet til ulike arbeidsoppgaver og arbeidsplasser.

Det finnes ingen nedre grense for hvor mye arbeidsevnen må være nedsatt for å få adgang til de fire lønnstilskuddsordningene i Sverige.

3.3 Arbeid med lønnstilskudd – krav og utforming

For alle ordningene gjelder at arbeidsmiljøet skal være bra og at arbeidet skal tilpasses den enkeltes forutsetninger. Det er Arbetsförmedlingen som avgjør om arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø er passende for den enkelte. I tillegg skal lønnsnivået og andre avtaler samsvare med tariff/kollektive avtaler. Utover dette finnes ingen formelle krav til arbeidet.

Som oftest blir stillingene med lønnstilskudd opprettet for den enkelte, i et flertall av sakene finnes de ikke utlyst på det ordinære arbeidsmarkedet. Matchingprosessen foregår således ved at man skaper et arbeid/en stilling. Veiledere ved Arbetsförmedlingen har kontakter rundt om i

bedrifter og går i dialog med aktuelle arbeidsgivere for å se om det finnes mulighet for ansettelse med lønnstilskudd.

Utvecklingsanställning og Offentlig skyddad arbete er ikke omfattet av regler for oppsigelsesvern, kortidsansettelser, m.v.

Når det er avgjort at en person med nedsatt arbeidsevne skal få ansettelse med lønnstilskudd, har Arbetsförmedlingen seks måneder på seg til å finne en passende jobb. Hvis dette ikke blir oppfylt, er det avtale om at Samhall tar i mot personen.

3.4 Ordningenes varighet

Støtten ved *lönebidrag* vedtas i første omgang for ett år. Normalt skal lønebidrag ikke gis i mer enn fire år, men i særskilte tilfeller kan det gjøres unntak. Det er en særlig beslutningsprosedyre som skal følges ved forlengelse utover fire år. Statistikken viser at tre av ti lønebidragstilfeller har varighet utover fire år.

Så lenge det utbetales lønebidrag skal Arbetsförmedlingen følge opp at samarbeidsavtalen følges opp av arbeidsgiver og arbeidstaker. Etter en periode skal Arbetsförmedlingen ta kontakt med partene for å se hvordan det går, om arbeidsevnen er bedret og om avtalen følges. Dersom arbeidstaker er blitt dårligere enn da avtalen ble inngått, kan nivået på lønnstilskuddet endres. Arbeidstaker eller arbeidsgiver kan også når som helst melde fra dersom arbeidstaker ikke klarer å ivareta arbeidsoppgavene på grunn av ytterligere nedsatt arbeidsevne.

En *utvecklingsanställning* kan pågå i maksimalt ett år, og kan i visse tilfeller forlenges med et år. Vedtak om utvecklingsanställning fattes for seks måneder av gangen.

Trygghetsanställning er i prinsippet varig, men skal omprøves hvert fjerde år for å se om personen har endret arbeidsevnen og om subsidiering eller tilretteleggingsbidraget skal endres.

For utvecklingsanställning og trygghetsanställning gjelder det samme, at Arbetsförmedling følger opp arbeidstaker og arbeidsgiver så lenge tilskuddet utbetales. Ved trygghetsanställning er det lagt opp til at Arbetsförmedlingen skal være rådgiver/støtte for arbeidsgiver og arbeidstaker under hele tilskuddsperioden. Når det gjelder utvecklingsanställning skal Arbetsförmedlingen fange opp behov for ulike innsatser underveis i tilskuddsløpet. I tillegg skal arbeidstakeren og Arbetsförmedlingen møtes i god tid før tilskuddet avsluttes, for å planlegge neste steg mot arbeid eller annen aktivitet.

OSA har ubegrenset varighet, men det fattes vedtak om støtte for et år av gangen.

For alle ordningene baserer revurderingen seg i stor grad på mottakers egne opplysninger.

3.5 Finansiering, størrelse og insentiver

Staten ved Arbetsförmedlingen finansierer alle de fire lønnstilskuddsordningene. De totale kostnadene for ordningene vi omtaler her var i 2010 om lag SEK 14,5 milliarder. Gjennomsnittslønnen for personer med lønnstilskudd er lavere enn i arbeidsmarkedet for øvrig.

To faktorer avgjør lønnstilskuddets størrelse:

- lønnskostnaden for den ansatte
- den ansattes arbeidsevne

Det er fastsatt et subsidieringstak på 80 prosent av lønnskostnaden. For arbeid i visse allmennyttige organisasjoner gis det lønebidrag som tilsvarer 100 prosent av lønnskostnaden.

Lønnen som tilskuddsnivået beregnes ut fra omfatter bruttolønn, inkludert sykepenger og feriepenger, samt sosiale avgifter. Dersom lønnen overstiger SEK 16 700 i måneden, legges ikke det overstigende til grunn for beregning av bidraget.

Subsidieringsgraden fastsettes for hele perioden, men kan revurderes dersom arbeidsevnen endres underveis i perioden.

Tilskuddet betales etterskuddsvis for hver måned, ved at arbeidsgiver krever refusjon via papirskjema eller internett.

Anordnarbidrag – tilretteleggingsbidrag – kan gis ved lønebidrag, utveklingsanställning og trygghetsanställning for å dekke særskilte kostnader ved oppfølging og tilrettelegging av arbeidsoppgaver/arbeidsplass.

For alle ordningene inngås det en avtale mellom arbeidsgiver, arbeidstaker, arbeidsförmedlingen og i visse tilfeller fagforeningen om arbeidets innhold og utviklingsaktiviteter for å bedre arbeidsevnen. Det ligger ingen økonomiske insitamenter for verken arbeidsgiver eller arbeidstaker til å øke arbeidsinnsatsen underveis i perioden.

3.6 Omfang og effekter

Lönebidrag er den dominerende formen for lønnstilskudd i Sverige, i 2011 var det 44 000 personer som hadde ansettelse med lønebidrag. Samme år hadde om lag 19 000 trygghetsanställning. For utveklingsanställning måles antall ansatte i ordningen per måned, tallet varierte mellom 2000 og 3500 personer per måned i 2011. Antall ansatte som omfattes av (OSA har vært ganske konstant siden ordningen ble opprettet, med om lag 4000 deltakere pr måned i 2011.

Over tid har antallet personer på lønebidrag gått noe ned. Dette har dels sammenheng med økt bruk av alternative tiltak som Nystartsjobb, dels med at mange går over fra lønebidrag til trygghetsanställning. Nystartsjobb er en ordning for personer som har vært lenge utenfor arbeidsmarkedet, minst 12 måneder ved tiltakets oppstart. Arbeidsgiver kan få støtte som tilsvarer to ganger arbeidsgiveravgiften ved å ansette en person som kvalifiserer for denne ordningen. Det kan gis støtte til midlertidig ansettelse, prøveansettelse og deltidsansettelser. Det følger ikke krav om tilrettelegging av arbeidet for å få tilskuddet.

Informantene oppgir at menn er overrepresenterte i ordningen med lønebidrag, men de har ingen klar forklaring på hvorfor det er slik. Arbetsmarknadsdepartementet har bedt om at Arbetsförmedlingen igangsetter en studie for å finne ut årsaken til den skjeve kjønnsfordelingen. Når det gjelder alder, er andelen unge størst i utveklingsanställning. Andelen med psykiske diagnoser er også størst i denne ordningen. Deltakerne i OSA har i snitt lavere utdanningsnivå enn de andre ordningene, 50% har utdanning på grunnskolenivå, mot 36% av deltakerne på lønebidrag.

Av bedriftene som deltar i ordningen er det en klar overrepresentasjon av små og mellomstore, private produksjonsbedrifter.

Statskontoret og Arbetsförmedlingen har undersøkt hva som skjer med arbeidstakerne (deltakerne) etter at lønnstilskuddet er avsluttet. Det vanligste tre måneder etter avsluttet ordning, var at personen enten var arbeidsledig igjen eller hadde fått nytt vedtak om lønnstilskudd. De ansatte som hadde vært omfattet av OSA eller trygghetsanställning var i minst utstrekning registrert hos Arbetsförmedlingen tre måneder etter avslutning av tiltaket. Arbetsförmedlingen antok at en stor del av disse hadde gått over til alders- eller uførepensjon. Nesten ingen av deltakerne går over til ordinær utdanning.

Antallet som får ordinært arbeid etter avsluttet lønnstilskudd varierer mellom ordningene. I 2011 gikk 3,4 prosent av deltakerne med lønebidrag over i arbeid uten subsidiering. For OSA-deltakerne er tallet 1,3 prosent.

Det finnes ingen effektstudier av ordningene med lønnstilskudd i Sverige.

3.7 Komparativ oversikt

| | Lönebidrag | Utveklings anställning | Trygghets anställning | OSA |
|-------------------------------|--|--|---|---|
| Mål med ordningen | Bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne skal få (i visse tilfeller beholde) arbeid tilpasset den enkeltes kompetanse og arbeidsevne. Mål om at personen skal kunne arbeide uten Lönebidrag på sikt | Kombinere arbeid med andre utviklingsaktiviteter (utdanning, utprøving av hjelpemidler...) som skal bidra til å utvikle arbeidskapasiteten og øke mulighet for fremtidig arbeid. | Gi personer med varig nedsatt arbeidsevne og særskilte behov mulighet til å dra nytte av erfaringer og kompetanse gjennom tilrettelagt arbeid | Gi personer med nedsatt arbeidsevne mulighet til ansettelse med utviklende innslag. Målet er at OSA skal kunne lede til ordinært arbeid. |
| Målgruppe | Alle med nedsatt arbeidsevne som er arbeidsledige (i visse tilfeller med ansettelsesforhold) | Alle med nedsatt arbeidsevne som er arbeidsledige | Arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne og stort, langvarig tilretteleggingsbehov | Arbeidsledige med nedsatt arbeidsevne som følge av sosialmedisinske eller psykiske problemer, eller som har rett til ”stöd och service til funktionshindrade” |
| Hvordan vurderes arbeidsevne? | Arbeidsevnen vurderes i forhold til det aktuelle arbeid og arbeidsmiljø. Fastsettes av arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbetsförmedlingen i samarbeid | Arbeidsevnen vurderes i forhold til det aktuelle arbeid og arbeidsmiljø. Fastsettes av arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbetsförmedlingen i samarbeid | Arbeidsevnen vurderes i forhold til det aktuelle arbeid og arbeidsmiljø. Fastsettes av arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbetsförmedlingen i samarbeid | |
| Krav og utforming av arbeid | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. Rett til lønnsutvikling som i bransjen ellers. Arbeidstakeren kan bare ta den | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. Omfattes ikke av oppsigelsesvern | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. | Lønn og andre goder (bl.a. forsikringer) på linje med tariffavtale for bransjen. Omfattes ikke av oppsigelsesvern |

| | | | | |
|---------------------------------------|--|--|---|--|
| | type arbeid som Arbetsförmedlingen har fattet vedtak om (ref. vurdering av arbeidsevne) | | | |
| Varighet/ Revurdering | I første omgang et år, kan forlenges til inntil fire år | Inntil et år | Varig, men tilskuddets størrelse revurderes hvert fjerde år | Ubegrenset varighet, men vedtak fattes for et år av gangen |
| Finansiering | Tilskudd fastsettes med utgangspunkt i arbeidsevne og lønn (opp til SEK 16700) Subsidiertak på 80% av lønnen, med visse unntak. Kan inkludere tilretteleggingsbidrag på inntil SEK 70 pr dag | Bidraget samme som for lønebidrag. Arbeidsgiver kan få dekket hele lønnsutgiften. I tillegg kan arbeidsgiver få tilretteleggingsbidrag (inntil SEK 130 pr dag) | Bidraget samme som for lønebidrag, i tillegg kan arbeidsgiver få tilretteleggingsbidrag (inntil SEK 130 pr dag) | Bidraget samme som for lønebidrag |
| Insentiver | Firepartsavtale med mål om ordinært arbeid uten lønnstilskudd | Utviklingsplan, bare i visse tilfeller mulighet for forlengelse | - | Utviklingsplan og steg mot ordinært arbeid beskrives i avtale mellom partene |
| Kjennetegn ved målgruppe og bedrifter | Flere menn enn kvinner, flest små og mellomstore private bedrifter | | | |
| Kjente effekter | - | - | - | - |

3.8 Forslag om å samle lønnstilskudd i to ordninger

Den svenske offentlige utredningen fra 2012 – FunkA-utredningen – foreslår å erstatte dagens fem ordninger med to nye: *Lönestöd för utveckling* og *Lönestöd för trygghet*. Bakgrunnen er at dagens ordninger synes vanskelig å få oversikt over, både for aktuelle arbeidstakere og arbeidsgivere.

Lönestöd för utveckling skal kunne gis i maksimalt to år, og foreslås å ha som mål å styrke den ansattes arbeidsevne. Ansettelsen skal ikke omfattes av lagen om anställningsskydd.

Lönestöd för trygghet er ment å være en varig løsning for personer med langvarige tilretteleggingsbehov. Utvalget foreslår at den skal revurderes hvert fjerde år, men det skal ikke

være noen maksimalgrense for hvor lenge en person kan motta stønaden. Denne typen ansettelse skal omfattes av lagen om anstillningsskydd.

Varigheten i behovet for lønnstilskudd skal avgjøre hvorvidt en person skal få lønестöd för trygghet eller lønестöd för utveckling. Selv i tilfeller med store tilretteleggingsbehov kan lønестöd för trygghet være riktig.

Målet med begge ordningene er å styrke arbeidsevnen til de personene som mottar lønnstilskudd, og personenes mulighet til å utføre de konkrete arbeidsoppgavene skal alltid stå i sentrum. For unge mennesker anbefaler utredningen at en utviklingsansettelse alltid prøves ut som første tiltak.

Utredningen argumenterer for at flere personer med nedsatt arbeidsevne, særlig unge mennesker, bør få muligheten til å styrke arbeidsevnen gjennom lønnstilskudd. Hoveddelen av arbeidstakere med lønnstilskudd, får i dag lønebidrag, som ikke har eksplisitte krav om utviklingselementer i opplegget for den ansatte. Lönестöd för utveckling i kombinasjon med et utviklingsbidrag vil kunne erstatte dagens lønebidrag. På denne enn i dag få mulighet til en kombinasjon av opplæring, veiledning, utprøving og arbeidstrening for å styrke sin arbeidsevne. Utvalget anslår at om lag 55 – 60 000 personer med nedsatt arbeidsevne vil kunne få utvikle sin arbeidsevne, mot de omkring 5000 personene som i dag har en utviklingsansettelse.

Til nå har lønebidrag vært den mest utbredte formen for lønnssubsidiering også for personer med langvarige tilretteleggingsbehov. Dette behovet mener utvalget kan ivaretas gjennom lønестöd för trygghet. Varigheten av lønebidrag hos mange vitner om at trygghetsansettelse kanskje ville vært det riktige. Videre argumenteres det for at tryggheten hos personene i denne gruppen bedres betraktelig, dersom de er innenfor en ordning der støtten vedtas for en lengre periode av gangen. For personer som har vesentlig nedsatt arbeidsevne og behov for arbeid innen spesielt tilpassede virksomheter, foreslår utvalget et forsterket tilretteleggingsbidrag i kombinasjon med lønестöd för trygghet. Dette skal kunne gi større utvalg av arbeidsgivere, i tillegg til ansettelse hos Samhall.

Utredningen foreslår videre at Samhall ikke skal ha noen særposisjon (med egne statlige overføringer), men konkurrere på samme vilkår som andre virksomheter om å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. På samme måte som andre bedrifter, skal Samhall kunne motta subsidiering av lønn i forhold til personens arbeidsevne og med revurdering etter fire år.

På samme måte som med de eksisterende ordningene, er det personens arbeidsevne som skal være avgjørende for subsidieringsgraden. Utredningen foreslår at beregningsgrunnlaget for lønестöd økes til SEK 19 800 pr måned og indeksreguleres videre. På denne måten mener utvalget at flere arbeidsgivere vil kunne ansette personer med denne ordningen, og arbeidstakerne vil kunne delta mer på lik linje med andre arbeidstakere.

I tillegg til basisen lønестöd kan arbeidsgivere få en rekke tilleggsbidrag for de kostnader som en ansettelse medfører.

Forslaget er ute på høring høsten 2012.

4 Finland

4.1 Hovedtrekk og institusjonelle forhold

I Finland er ansvaret for inntektssikring for og rehabilitering av personer med nedsatt arbeidsevne fordelt mellom flere ulike institusjoner:

- Folkpensjonsanstalten (FPA) har ansvar for personer som ikke har opptjente rettigheter eller som trenger medisinsk rehabilitering, bortsett fra hvis rehabiliteringsbehovet skyldes en ulykke eller yrkesskade som dekkes av forsikring.
- Forsikringsselskap gir inntektssikring og eventuelt rehabilitering til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt som følge av yrkesskade eller ulykke som dekkes av forsikring.
- Tjenestepensjonsordningene som dekker ulike deler av arbeidslivet tilbyr inntektssikring og rehabilitering for personer med opptjente rettigheter.
- Arbets- og næringsbyrån forvalter arbeidsmarkedstiltak, herunder lønnstilskudd. Tiltakene er finansiert over statsbudsjettet.

Finland har én ordning med lønnstilskudd. Den kalles ”Lönesubvention 2010”. Ordningen dekker både personer med full og nedsatt arbeidsevne. Innenfor ordningen er det forskjeller i hvilke regler som gjelder for henholdsvis personer med nedsatt arbeidsevne og andre.

4.2 Mål med ordningen

Lønnstilskudd skal bidra til å styrke arbeidstakerens yrkesmessige ferdigheter, kompetanse og arbeidsmarkedsposisjon og forbedre vedkommendes muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet.

Målet må ses på bakgrunn av at dette skal dekke bruk av lønnstilskudd både som en kortvarig tiltak for arbeidssøkere med full arbeidsevne og mer langsiktige tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

4.3 Inngangsvilkår

Før det vurderes om lønnstilskudd skal brukes, forsøkes andre virkemidler som vanlig formidling, rådgivning, opplæring, arbeidspraksis, m.v. Først hvis disse virkemidlene ikke anses som tiltrekkelige, skal man vurdere lønnstilskudd.

Lønnstilskudd kan brukes for personer som

- Har reduserte muligheter for å få jobb som følge av for eksempel nedsatt funksjonsevne eller sykdom og som
- Er arbeidsløs

For personer med nedsatt arbeidsevne, skal Arbets- og næringsbyrån først vurdere om vedkommende kan få arbeid uten spesielle tiltak og deretter vurdere mulighetene for rehabilitering gjennom opplæring, eller lignende. Bare hvis disse alternativene ikke virker realistiske, kan man bevilge et lønnstilskudd på vilkår som gjelder for personer med nedsatt arbeidsevne.

Lønnstilskudd kan ikke brukes for å holde på stillinger/ansatte man har. Det er bare personer som er arbeidsledige det kan gis tilskudd for.

Lønnstilskudd gis ikke til arbeidsgivere i offentlig sektor, men det finnes en tilsvarende ordning for denne sektoren.

Lønnstilskudd kan ikke gis hvis:

- Ansettelsesforholdet startet før tilskudd ble gitt

- Virksomheten i løpet av de siste 12 månedene har sagt opp ansatte i tilsvarende funksjoner
- Hvis ansettelsen fører til at andre sies opp
- Den ledige stillingen kunne vært dekket av en ansettelse på ordinære vilkår

4.4 Vurdering av arbeidsevne

Hvis en person skal komme inn under reglene som gjelder delvis uføre, må det være medisinske årsaker til at vedkommende har nedsatt arbeidsevne. Det medisinske grunnlaget dokumenteres i form av legeerklæring fra en vanlig praktiserende lege. Medisinsk personale hos Arbets- og Näringsbyrån vurderer erklæringen. Sammen med arbeidsmarkedsspesialister vurderer de vedkommendes arbeidsevne.

Det er også noen få eksempler på at medisinsk personale hos Arbets- og Näringsbyrån har gjort en selvstendig medisinsk vurdering av søkeren.

4.5 Utmåling og varighet av ytelsen

Størrelsen på lønntilskuddet fastsettes ut fra en vurdering av betydningen av den aktuelle arbeidstakerens funksjonsnedsettelse i den aktuelle stillingen. Utmålingen bygger dermed ikke utelukkende på graden av funksjonsnedsettelse, men også betydningen av denne i stillingen som er ledig.

For personer uten nedsatt arbeidsevne kan lønntilskuddet utgjøre inntil 550 euro per måned. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tilskuddet økes med 60 prosent utover dette, dvs. til 880 euro. Dette tilsvarer for tiden vel 6 500 kroner.

Det første året, kan støtten økes ytterligere til 1 050 euro per måned. For skjermede virksomheter er tilsvarende grense på 1 300 euro.

Hvis arbeidstakeren har mer enn 85 prosent arbeidsevne i den aktuelle stillingen, skal tilskuddet settes lavere enn maksimumssatsen. I praksis brukes maksimumssatsen i et stort flertall av sakene.

For personer med særlige vansker på arbeidsmarkedet ("svårssysselst") og personer med nedsatt arbeidsevne kan lønntilskudd bevilges for to år av gangen. For andre kan støtten bevilges for maksimalt 10 måneder (unntak for lærlinger). Støtten kan forlenges, også med to år av gangen. Det er ingen begrensninger på antall forlengninger.

4.6 Formidling/matching

Det vanligste er at Arbets- og næringsbyrån identifiserer mulige arbeidsgivere og stillinger etter at de har en arbeidssøker med nedsatt arbeidsevne.

Lønnstilskudd kan utformes som en voucher, dvs. at arbeidssøkeren får et tilsagn om lønntilskudd. Tilsagnet kan framlegges for mulige arbeidsgivere. Denne ordningen er lite brukt.

Arbets- og næringsbyrån oppfatter det som vanskelig å finne arbeidsgivere som er villige til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne, selv med lønntilskudd. Lønnstilskudd krever dermed mer enn vanlig formidlingsvirksomhet. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor ordningen med voucher er lite brukt.

4.7 Ansettelsesvilkår

Den ansatte skal ha ordinær lønn og andre goder, men arbeidsgiver er ikke forpliktet til å videreføre ansettelsesforholdet utover perioden det er gitt lønntilskudd.

Arbeidstiden skal tilsvare minst 85 prosent av en full stilling.

4.8 Oppfølging, avkorting og revurdering

Det er ikke noe system for løpende rapportering eller oppfølging av personer som det betales lønnstilskudd for. Det er heller ikke noen form for tak på inntekten som personen det betales lønnstilskudd for kan ha.

Vedkommendes situasjon evalueres imidlertid hvis det søkes om forlenges av tilskuddet, normalt hvert annet år. Prosedyren og beslutningsgrunnlaget ved fornyelse skal i prinsippet være det samme som ved første gangs vurdering. Dette innebærer også at det skal foretas en ny medisinsk undersøkelse hvis det er et medisinsk grunnlag for at tilskuddet er gitt.

4.9 Supplerende støtte

Det finnes en rekke supplerende støtteordninger. Flere institusjoner kan tilby slik støtte. Hvilken støtte og institusjon som er mest aktuell, avhenger både av hva slags behov det er for støtte og hvilken institusjon som ellers ville finansiert vedkommendes livsopphold. Støtte kan derfor komme både fra Kela ("Folketrygden"), Pensjonsskyddscentral (tjenstepensjonsordning), forsikringselskap (for personer med nedsatt arbeidsevne som følge av ulykke eller yrkesskade), Arbets- og Näringsbyrån og kommunen.

Det kan bl.a. gis støtte til tilpasninger av og hjelpemidler på arbeidsplassen, opplæring og "jobb-coach". Sistnevnte tiltak er ganske mye brukt. En coach kan bidra med både opplæring, rådgivning og motivasjon.

1. Støtte for tilpasning ("specialarrangemang") på arbeidsplassen:
 - a. For personer med skader etter ulykker: Dekning av alle rimelig kostnader, både investeringer og løpende utgifter
 - b. For andre: Inntil kr. 28 000 per arbeidsplass i engangskostnader pluss inntil 2 800 kroner per måned i inntil 24 måneder
2. Opplæringsstøtte: Dekning av veileder for visse typer utdanning
3. Støtte til hjelpemidler: Dekning av alle utgifter til tekniske hjelpemidler, ingen beløps- eller tidsbegrensning
4. I tillegg kan offentlig myndigheter gi støtte i form av transport, tolking (for personer med hørsels-, tale- eller synssvekkelse)

(1) gis av Arbets- og näringsbyrån eller av forsikringsordning, (2) gis av "Läroavtalscentralen" eller "läroavtalsbyrån", (3) gis av Kela (Folkepensionsanstalten) eller forsikringsordning, (4) gis enten av hjemkommunen (transport og personlig assistent) eller Folkepensionscentralen (tolk).

Finland har lovfestet at arbeidsplasser skal være tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne, men man ser (i likhet med mange andre land i samme situasjon) likevel et behov for å støtte tilpasning av arbeidsplasser.

Man kan også gi lønnstilskudd for en person som samtidig mottar en livsoppholdsyttelse som for eksempel gradert uføretrygd. Mulighetene for slike kombinasjoner begrenses bare av regler for avkorting i livsoppholdsyttelsen som følge av høy arbeidsinntekt.

4.10 Finansiering

Lønnstilskudd finansieres over statsbudsjettet. Bevilgninger er ikke overførbare mellom ulike arbeidsmarkedstiltak eller tiltak spesielt for personer med nedsatt arbeidsevne.

Midler til lønnstilskudd fordeles først ut på ulike regioner, men det kan foretas en omfordeling i ettertid.

Det har vært tilfeller der midler til lønnstilskudd har vært oppbrukt slik at Arbets- og näringsbyrån har måttet velge andre tiltak eller ingen tiltak.

4.11 Utfall og resultater

Det lages ikke statistikk for hvordan det går med personer med nedsatt arbeidsevne som har vært på lønnstilskudd, men de vi snakket med enige om at svært få går over til en ordinær jobb uten tilskudd. De aller fleste fortsetter på lønnstilskudd inntil de blir uføre- eller alderspensjonister. De mente også at hvis man lar være å forlenge lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne, vil de aller fleste miste jobben.

4.12 Omfang og effekter

OECD (2008) viser at i 2006 var det 19 272 personer med nedsatt arbeidsevne som var på aktive tiltak i Finland. Av disse var 30,5 prosent (tilsvarende 5 878 personer) på lønnstilskudd. Antallet som var på aktive tiltak, tilsvarte 7,2 prosent av antall uføretrygdede. Slik vi forstår en nylig mottatt rapport (på finsk), er det nå vel 20 000 personer med nedsatt arbeidsevne på aktive tiltak, hvorav 6 888 er ansatt med lønnstilskudd.

Om lag 5 prosent av arbeidsgiverne i privat sektor har hatt ansatte med lønnstilskudd.

Arbets- og næringsbyrån mener at det kunne vært gjort mer for å gjøre ordningen kjent blant arbeidsgiverne. Det er potensial for økt bruk, og den begrensende faktoren er ofte mangelen på arbeidsgivere og stillinger som er åpne for personer med nedsatt arbeidsevne.

Sihtu et. al. (2012) inneholder materiale om arbeidsmarkedstiltak, herunder tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne⁶. Ved utgangen av 2010 var det vel 20 000 personer med nedsatt arbeidsevne som var omfattet av arbeidsrettede tiltak. Av disse var nær 7 000 i arbeid med lønnstilskudd.

De vi intervjuet mente at nesten ingen personer med nedsatt arbeidsevne går fra ansettelse med lønnstilskudd til ansettelse uten tilskudd. Selv når den ansatte har en funksjonsnedsettelse som ikke er relevant for arbeidet vedkommende gjør, er det ikke vanlig å fjerne lønnstilskuddet. Både Arbets- og Næringsministeriet og Arbets- og Næringsbyrån mente at hvis man fjernet tilskuddet for en ansatt med nedsatt arbeidsevne, ville vedkommende sannsynligvis blitt oppsagt. De som går fra ansettelse med lønnstilskudd blir vanligvis uføretrygdet eller pensjonert.

⁶ Rapporten er på finsk, og vi har bare fått oversatt noen få begreper.

5 Andre land

Nedenfor gjengir vi kort informasjon om lønnstilskudd i noen utvalgte OECD-land. Ettersom vi nylig har besøkt Nederland i tilknytning til et prosjekt om graderte ytelser for personer med nedsatt arbeidsevne, er deknningen av Nederland noe mer fylldig enn for de andre landene.

5.1 Nederland

Nederland har ikke noen rendyrket ordning med lønnstilskudd. Det finnes imidlertid flere ordninger som kan bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne blir sysselsatt i ordinære virksomheter:

1. WSW - "Varig tilrettelagt arbeid"

Virkemidler innenfor lov om skjermet virksomhet (WSW) brukes i hovedsak til å etablere skjermede virksomheter, men kan også brukes til å støtte sysselsetting i ordinær virksomhet. Dette kan skje på to måter:

- Man kan få opprettet en skjermet arbeidsplass i en ordinær virksomhet. Om lag 3 prosent av alle arbeidsplasser støttet gjennom WSW er av denne typen
- Arbeidstakere kan leies ut fra en skjermet virksomhet til en ordinær virksomhet. Dette gjelder 19 prosent av arbeidsplassene støttet av WSW

Disse arbeidsplassene er ikke ordinære stillinger på ordinære vilkår, og vi regner derfor ikke dette som lønnstilskudd.

2. Dispensasjon fra minstelønnsbestemmelser

Lovverket og tariffavtaler definerer minstekrav til avlønning i ulike stillinger. Arbeidsgivere kan imidlertid søke UWV (tilsvarer NAV) om å tilby en lavere lønn for enkelte ansatte. For arbeidssøkere som anses å være vanskelig å få i arbeid, gir ofte UWV slike dispensasjoner. Når det gis unntak, betaler UWV differansen mellom minstelønn for stilling og den lønn arbeidsgiver betaler. Dette er i realiteten en form for lønnstilskudd.

Dette tiltaket har vært ganske mye brukt overfor langtidsledige ungdommer.

3. Dispensasjon for arbeidsgiverbetaling for sykdom, rehabilitering og uførhet

I Nederland bærer arbeidsgiverne en stor risiko knyttet til langtids sykdom, rehabilitering og uførhet for egne ansatte. Dette fører til at arbeidssøkere som har kjennetegn som statistisk sett tilsier at det er høy risiko for sykdom og uførhet, har problemer med å komme i arbeid. Blant annet gjelder dette personer som tidligere har hatt et langt sykefravær eller har gjennomgått rehabilitering, vært delvis uføretrygdet, m.v. Dette systemet girt økt risiko for varig utstøting av enkelte arbeidssøkere som aldri har vært i arbeid eller som er blitt helt eller delvis arbeidsledige.

For å redusere risikoen for utstøting kan UWV gi arbeidsgiverne dispensasjon fra arbeidsgiverbetalingen for sykdom, rehabilitering og uførhet for arbeidssøkere som står i fare for å bli utstøtt. Dette har mye til felles med lønnstilskudd.

5.2 Andre land

Prosjektet er i hovedsak begrenset til tre land, men vi har også brukt enkelte sentrale kilder til å gi en oversikt over om enkelte andre land har ordninger med lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne.

Australia har en ordning med lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne⁷. Ordningen innebærer kun en ganske begrenset engangsutbetaling.

I tillegg er det ordning hvor arbeidsgivere kan betale lav lønn til personer med nedsatt arbeidsevne, men kun etter at myndighetene har vurdert den ansattes arbeidsevne⁸. Vedkommende kan i tillegg til den lave lønnen få offentlig støtte. Arbeidsevnen til de som er ansatt på slike vilkår skal revurderes hvert år.

Østerrike har en ordning kalt ”integrasjonsstøtte” som i realiteten er et tidsbegrenset lønnstilskudd. Ordningen omfatter også langtidsledige med full arbeidsevne, men deler av regelverket gir økt rom for støtte til personer med nedsatt arbeidsevne. Støtten kan gå opp til 67 prosent av lønnsutgiftene i inntil år. Eppel & Mahringer (2012) gir en overordnet beskrivelse av ordningen og beregner effektene.

Belgia har et ganske stort regionalt system med lønnstilskudd. Systemet gjelder for Flanderen. Tidligere har Belgia hatt flere ulike ordninger. Den gjeldende ordningen gir støtte på opptil 60 prosent av lønnskostnadene⁹. Bare personer med 80 prosent eller lavere arbeidskapasitet kan komme inn under ordningen. Et vedtak skal revurderes etter 5 år, men det er ingen begrensning på hvor lenge det kan gis tilskudd.

Canada har, så vidt vi kan se, ikke noe nasjonalt program med lønnstilskudd for personer med nedsatt funksjonsevne, men enkelte av delstatene har ”Targeted wage subsidies” for langtidsledige. Også personer med nedsatt funksjonsevne kan få slike programmer.

Tsjekia har en ordning med særlige skattelettelser for selskap som ansetter personer med nedsatt arbeidsevne (jf. COWI (2008)). Vi har ikke funnet noen detaljert beskrivelse av ordningen.

Vi har ikke funnet noen lønnstilskuddsordning for personer med nedsatt funksjonsevne i *Frankrike*. *Tyskland* bruker kvotering som virkemiddel, men gir også støtte til arbeidsgivere for å stimulere til sysselsetting av personer med nedsatt arbeidsevne. *Ungarn* har en tilskuddsordning som i hovedsak brukes av personer med full arbeidsevne.

New Zealand har en lønnstilskuddsordning som dekker alle lønnskostnader for delvis uføre arbeidstakere det første året og 80 prosent av kostnadene det andre året¹⁰. Nedtrappingen fortsetter, men etter en individuell vurdering. Ordningen har et moderat omfang. I 2010/2011 ble betalt tilskudd for 319 personer ansatt i offentlig sektor og tilskuddene utgjorde om lag 17 mill.kr.

Irland har en ordning med lønnstilskudd på vel 10 000 euro (om lag 80 000 kroner) per år for personer som har 20 prosent eller mer nedsatt arbeidsevne. Satsen økes for arbeidsgivere som har flere delvis uføre blant sine ansatte.

Storbritannia endret høsten 2010 sin strategi for å få personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid. Reformen innebar at flere enkeltstående tiltak ble slått sammen til en pakke (”Work Choice”) med klarere prosesser og færre øvrige begrensninger. Målet er at delvis uføre skal få ordinært arbeid på ordinære vilkår. Pakken åpner for både tidsbegrensede og varige lønnstilskudd. I andre kvartal 2012 ble 1 080 deltakere skrevet ut av programmet. Av disse gikk 120 til arbeids på ordinære vilkår, mens 960 gikk over til støttet arbeid (DWP (2012)). Sistnevnte kategori kan inneholde ulike former for støtte; ikke bare lønnstilskudd.

⁷ Jf. http://jobaccess.gov.au/Employers/Financial_help_and_wages/Help_with_wages/Wage_subsidies/Pages/home.aspx

⁸ Jf. http://jobaccess.gov.au/Employers/Financial_help_and_wages/Help_with_wages/Supported_Wage_System/Pages/home.aspx

⁹ Samoy & Waterplas (2012) skisserer hovedtrekkene i den gjeldende ordningen samt ordninger som er blitt avvirket og trekker dessuten paralleller til ordningene i enkelte andre land.

¹⁰ Jf. <http://www.msdc.govt.nz/what-we-can-do/disability-services/mainstream/index.html> og Annual Report 2010/2011 MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT

Personer intervjuet i prosjektet

| Land | Navn | Institusjon |
|----------------|--------------------------|--|
| <i>Danmark</i> | | |
| | Kirsten Brix-Pedersen | Styrelsen for fastholdelse og rekruttering |
| | Søren Secher Sejr | Styrelsen for fastholdelse og rekruttering |
| | | |
| | | |
| | | |
| <i>Finland</i> | | |
| | Kirsti Haapa-Aho | Arbets- och Näringsministeriet |
| | Hanna Liski-Wallentowitz | Arbets- och Näringsministeriet |
| | Jari Peura | Arbets- och Näringsministeriet |
| | Pirkko Pitkänen | Arbets- och Näringsbyrån |
| | (Venter på navn) | Arbets- och Näringsbyrån |
| | Matti Sihto | Arbets- och Näringsministeriet |
| | Patrik Tötterman | Arbets- och Näringsministeriet |
| | | |
| | | |
| <i>Sverige</i> | | |
| | Kenneth Isacson | Arbetsförmedlingen |
| | Martin Vadelius | Arbetsförmedlingen |
| | Pontus Ringborg | Arbetsdepartementet |
| | | |
| | | |
| | | |

Referanser

Aftale mellom regjeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti (2012). Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010): *"Analyse af fleksjobordningen"*

Arbetsförmedlingen (2012): "Arbetsförmedlingens Återrapportering: Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga - 11 a och b"

Arbets- och Näringsdepartementet (2008): *"The OECD thematic review of reforming sickness and disability policies to improve work incentives – country note Finland"*, Memorandum. www.oecd.org/els/disability

Discus (2010): *"Landsdækkende fleksjobanalyse blandt borgere, virksomheder og kommuner"*

Gupta, N. D. & M. Larsen (2010): *"Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled – the Danish Flexjob Scheme"*, Working Paper 07/2010, SFI

Kangasharju, A. (2007): *"Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?"*, *Economica* 74, 51-67

OECD (2008): *"Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands"*,

Sihto, M., M. Tuomaala & P. Sardar (2012): "Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010", TEM-analyyseja 42/2012

Statskontoret (2011): *"Subventionerade anställningar: En kartläggning. 2011:34"*

Statens Offentliga Utredningar (2012): *"Sänkta trösklar - högt i tak: Arbete, utveckling, trygghet, SOU. 2012:31"*