



Evaluering av varig lønnstilskudd

Rapport 2024 - 05

Proba-rapport nr. 2024-05, Prosjekt nr. 23065

ISSN: 1891-8093

AG/GMV/HB/SK, 2.4.2024

--

Offentlig

--

Evaluering av varig lønnstilskudd

Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Forord

Denne rapporten er sluttrapport i prosjektet "Evaluering av varig lønnstilskudd". Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vært oppdragsgiver. Prosjektet har hatt en referansegruppe sammensatt av representanter for departementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV. Vi takker for hyggelig og konstruktivt samarbeid, inkludert mange nyttige innspill.

Audun Gleinsvik har ledet prosjektet. I tillegg har Gro Malene Vestøl, Helene Berg og Synne Klingenberg fra Proba og Marthe Norberg-Schulz fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS deltatt i evalueringen. Pia Dybvik Staalesen har kvalitetssikret rapporten.

ISSN: 1891-8093

AG, GMV, HB, SK/ PDS, 14. juni 2024

Innhold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
EXECUTIVE SUMMARY	6
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.1.1 NAVs rolle og virkemidler	9
1.1.2 Fra TULT til Varig lønnstilskudd	10
1.1.3 Varig lønnstilskudd – formål og innretning.....	10
1.2 Problemstillinger.....	11
2 METODER.....	13
2.1 Forskningsdesign	13
2.1.1 Datakilder.....	13
2.1.2 Om manglende samsvar mellom kilder.....	15
3 VARIGE LØNNSTILSKUDD I SKANDINAVIA.....	16
3.1 Norge	16
3.2 Danmark	19
3.3 Sverige.....	22
3.4 Sammenligning av ordningene i Skandinavia	24
4 FORSKNING PÅ VIRKNINGER AV LØNNSTILSKUDD	28
4.1 utfordringer med overførbarehet	28
4.2 Virkninger av lønnstilskudd.....	28
4.2.1 Virkning for sysselsetting.....	29
4.2.2 Dødvektseffekter	30
4.2.3 Fortrengning.....	30
4.2.4 Virkning for virksomhetene	31
4.2.5 Oppsummering.....	31
5 VARIG LØNNSTILSKUDD – BRUK OG FORVALTNINGEN	32
5.1 AID og AvDir – forskrift og rundskriv.....	32
5.2 Roller: NAV-kontor og NAV fylke	32
5.3 Hvem får varig lønnstilskudd?	33
5.4 Hvor brukes VLT?	39
5.5 Vedtak om tildeling av VLT i NAV-kontorene	41
5.6 Hva kommer deltakerne fra?	43
5.7 Vurdering av produktivitet og forhandling om tilskuddssats	49
5.7.1 Oppfølging og revurdering av tilskuddssats	53
5.7.2 Ressursbruk	55
5.7.3 Budsjettmessige barrierer for å bruke varig lønnstilskudd.....	55
5.8 Varig lønnstilskudd – deltagelsen og oppfølging.....	55
5.8.1 Samtidige tiltak	55
5.8.2 Arbeidstid og inntektsnivå.....	56
5.8.3 Er VLT i praksis varig?	58
5.9 Hva går mottakerne til?	58
5.9.1 Alder ved avslutning	58
5.9.2 Overgang til arbeid – problemer med datakvalitet.....	59
5.9.3 Deltagelse i andre tiltak	60
5.9.4 Ytelser	60
6 VIRKNINGER AV VARIG LØNNSTILSKUDD	62
6.1 Alternativer til varig lønnstilskudd	62

6.2	VLT som tiltak for overgang til ansettelse uten tilskudd	64
6.3	Fortrengning.....	64
6.4	Dødvektstap	64
6.5	Informantenes forslag til endringer	65
6.5.1	Budsjettering av VLT	65
6.5.2	Navnet på ordningen og informasjon på nav.no	66
7	SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	67
7.1	Kostnads-/nytteanalyse	67
7.2	Beregningene.....	72
7.3	Effektivitetsanalyse.....	76
7.4	Usikkerhetsanalyse	77
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	79
8.1	Hovedtrekk i bruken	79
8.2	Bidrar varig lønnstilskudd til varige arbeidsforhold?	79
8.3	Hvorfor er lønnstilskudd lite brukt i Norge?	80
8.4	Treffer varig lønnstilskudd målgruppen?.....	81
8.5	Antall deltakere – et suksesskriterium?	81
8.6	Bør bruken økes for uføre?	82
8.7	Fortrenger varig lønnstilskudd andre arbeidstakere eller virksomheter? .	83
8.8	Understøtter praktiseringen av varig lønnstilskudd ordningens mål?	83
8.9	Ansvar for tildeling, finansiering og oppfølging	83
8.10	Kvaliteten og ressursbruk i forvaltningen	85
8.11	Navn, varighet og tilskuddssats	86
8.12	Samfunnsøkonomiske virkninger.....	86
	LITTERATUR.....	87

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Evalueringen viser hvordan Varig lønnstilskudd brukes og forvaltes og hvilke virkninger ordningen har.

Den vanligste veien fram til varig lønnstilskudd, er en form for utprøving av arbeid og midlertidig lønnstilskudd. I de fleste tilfellene er søknad om uføretrygd det eneste realistiske alternativet til varig lønnstilskudd. Intensjonen med ordningen er at den vanligvis skal brukes til rekruttering (nye arbeidsforhold) og bare unntaksvis til videreføring av eksisterende. Vi oppfatter at denne intensjonen ikke er godt oppfylt. Vi har anslått at i 2023 var 45 prosent av tildelingene av varig lønnstilskudd knyttet til ansettelse hos arbeidsgiver det deltakeren hadde vært ansatt tidligere.

Arbeid med varig lønnstilskudd varer en del år. Det ser ut til at det er få som går fra varig lønnstilskudd til arbeid på ordinære vilkår (uten tilskudd), men datagrunnlaget om dette er usikkert. Det er mange som er i arbeid med varig lønnstilskudd til de går av med alderspensjon.

Både intervjuer og analyser av registerdata tyder på betydelige geografiske forskjeller i hvordan varig lønnstilskudd forvaltes, herunder i hva deltakerne kommer fra, hvilke ytelser de har hatt og hvilke tilskuddssatser som brukes. Vi ser enkelte klare sammenhenger mellom organiseringen av forvaltningen og hvordan ordningen brukes og mener det er behov for å forbedre både tildelingsprosessen og oppfølgingen av deltakerne. Trolig bør fylkesenhetene involveres sterkere for å bedre kvaliteten på forvaltningen.

Det er uføretrygd – med eller uten varig tilrettelagt arbeid – som framstår som det nærmeste alternativet til varig lønnstilskudd. Vår samfunnsøkonomiske analyse viser at varig lønnstilskudd gir klart best samfunnsøkonomisk virkning.

I dag skjer det en form for rasjonering av varig lønnstilskudd i de fleste kontorene. I en del tilfeller der varig lønnstilskudd framstår som det beste, realistiske alternativet, settes tildeling på vent eller bruker søker uføretrygd. Dette gir et samfunnsøkonomisk tap, sammenlignet med tildeling av varig lønnstilskudd. Vi drøfter hvordan man kan komme nærmere en optimal bruk av tiltaket, men har ikke identifisert noe fullgodt alternativ.

Bakgrunn og problemstillinger

Varig lønnstilskudd ble innført i 2016 og erstattet da Tidsubegrenset lønnstilskudd (TULT). Tiltaket brukes for å sikre at personer med varig redusert arbeidsevne kan ha en ordinær jobb med ordinær lønn og andre vilkår. Tilskuddet gis til arbeidsgivere som ansetter personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, med sikte på et varig arbeidsforhold. Tiltaket skal bare unntaksvis brukes for å hindre at ansatte skal falle ut av arbeidslivet.

Målgruppen for varig lønnstilskudd er arbeidstakere som har varig nedsatt arbeidsevne av helsemessige eller sosiale årsaker. Arbeidstakeren kan være innvilget gradert eller full uføretrygd.

Før tildeling, skal det være en arbeidsevnevurdering, og midlertidige tiltak skal være vurdert eller utprøvd. Tildeling av varige lønnstilskudd innebærer at det etableres en avtale mellom NAV, arbeidsgiveren og den ansatte om tilskuddet og oppfølgingen. Tilskuddet kan utgjøre inntil 75 prosent av lønnskostnadene det første året og 67 prosent årene etter.

Tiltaket er relativt lite brukt i Norge, og det har vært lite kunnskap om hvordan tiltaket brukes og forvaltes og hvilke virkninger det har.

I evalueringen beskriver vi hvordan varig lønnstilskudd forvaltes og brukes. Videre belyser vi virkningene og sammenstiller disse i en samfunnsøkonomisk analyse.

Rapporten er basert på litteratur samt intervjuer med ledere og ansatte ved åtte NAV-kontorer og fylkesenhetene kontorene tilhører samt analyser av individdata fra NAVs fagsystem.

Metode

Prosjektet er i hovedsak basert på en litteraturstudie, intervjuer med ansatte i NAV og analyse av individdata fra NAVs fagsystem. Fordi det tar tid å få utlevert individdata og ble intervjuene i NAV gjennomført før vi fikk individdata. I vårt materiale gir intervjuene et litt annet bilde av bruken, forvaltningen og resultatene av Varig lønnstilskudd enn vi finner i individdataene. Vi ser at det er betydelig variasjon i hvordan tiltaket brukes og forvaltes i ulike deler av NAV og tror at de enhetene vi har intervjuet ikke gir et representativt bilde, noe vi heller ikke siktet mot. Der individdata gir informasjon, er det disse vi legger vekt på. Intervjuene brukes til å belyse andre sider ved forvaltningen og til forståelse av hvorfor og hvordan tiltaket og forvaltningen fungerer.

Konklusjoner og tilrådinger

Sammenligning med varige lønnstilskudd i Danmark og Sverige

I Danmark er «Fleksjob» en form for varig lønnstilskudd, men ordningen ligner lite på den norske ordningen. Fleksjob-tilskudd gis til arbeidstakeren. Lønnen skal reflektere produksjonsbidraget og ikke vanlig lønn for stillingen, slik som i Norge.

I Sverige heter varig lønnstilskudd «Lönebidrag för trygghet i anställning». En viktig forskjell er at den svenske ordningen gir høy støtteandel på lave lønnsnivåer, men ingen ekstra tilskudd for lønn utover dette nivået. Dette fører trolig til at bruken konsentreres om stillinger på de laveste lønnsnivåene i tariffavtalene. I Norge er tilskuddet proporsjonalt med lønnsutgiftene opp til «vanlige» lønnsnivåer.

Både i Sverige og Danmark er varige lønnstilskudd langt mer brukt enn i Norge.

Bruken av varig lønnstilskudd i Norge

I mars 2024 ble det betalt varig lønnstilskudd for 3 958 arbeidstakere. Dette utgjorde 5 prosent av alle deltakere i NAVs arbeidsrettede tiltak og 6 prosent av deltakerne med nedsatt arbeidsevne.¹

Den mest vanlige veien inn til varig lønnstilskudd er via arbeidsutprøving og midlertidig lønnstilskudd hos én arbeidsgiver og deretter varig lønnstilskudd hos den samme arbeidsgiveren. Men vi finner at det er mange ulike forløp fram til tildeling, og det er fortsatt ikke uvanlig at tiltaket brukes til fastholdelse av eksisterende arbeidsforhold. Etter at de midlertidige tiltakene er fullført, er det søknad om uføretrygd som framstår som det eneste alternativet til varig lønnstilskudd.

Omfanget av bruken av varig lønnstilskudd varierer sterkt mellom fylkesenhetene. Bruken er mer enn dobbelt så høy i enkelte fylkesenheter enn i andre.

Deltakerne

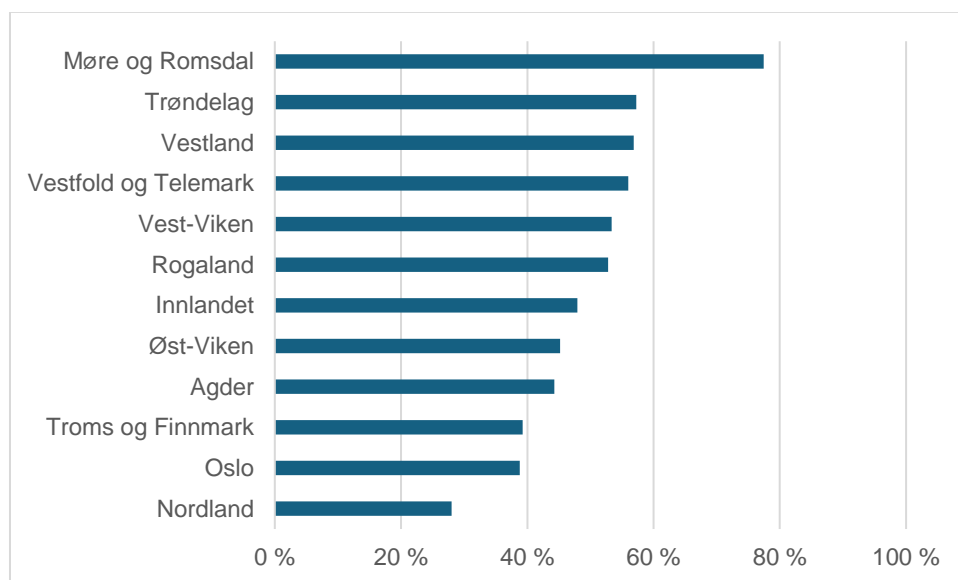
Om lag 2 av 3 deltakere er menn. Vi har ikke noen forklaring på denne skjeve kjønnsbalansen. Mange får varig lønnstilskudd når de er godt voksne (45 år og eldre). Om lag 1 av 3 deltakere har gradert uføretrygd. Fordeling på diagnoser blant de som kombinerer gradert uføretrygd og varig lønnstilskudd avviker en del fra tilsvarende fordeling blant alle uføre. Uføre med "Sykdommer i nervesystemet (herunder multippel sklerose, postviralt utmattelsessyndrom

¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>

(ME) og epilepsi) er noe overrepresentert blant de med varig lønnstilskudd, mens uføre med nevroser og atferdsforstyrrelser er underrepresentert.

Om lag halvparten av deltakerne har arbeid med midlertidig lønnstilskudd før de starter på varig lønnstilskudd. Noen kommer også fra arbeidstrening, oppfølging eller arbeidspraksis. Om lag 18 prosent mottok AAP før de startet, mens 8 prosent hadde sykepenger. Disse nasjonale tallene skjuler store forskjeller mellom fylkesenhetene og de ulike kontorene.

Figur 1: Andel med midlertidig lønnstilskudd 6 måneder før oppstart av VLT. Deltakere fra TULT er holdt utenfor. 2016-23



Forvaltning av varig lønnstilskudd

Når lønnstilskuddet er tildelt, varer arbeidsforholdet og tilskuddet normalt i mange år. Vi har data for en periode på 8 år, og dermed ikke sikkert grunnlag for beregning av faktisk varighet, men anslår gjennomsnittlig varighet til 7 år.

Utgiftene til lønnstilskudd dekkes av budsjettet til det enkelte NAV-kontor. Vedtakene binder deler av kontorenes tiltaksmidler over lang tid og reduserer kontorenes handlingsrom for bruk av andre tiltak.

Selv om de økonomiske konsekvensene av vedtak om varig lønnstilskudd er større enn de fleste andre tildelinger av tiltak, har de fleste kontorene ikke etablert særlige beslutningsrutiner for tiltaket. Det er imidlertid unntak fra dette:

- I alle kontorene i ett fylke, samt ett kontor i et annet fylke, har de etablert rutiner der vurdering av varige lønnstilskudd skal drøftes med ansatte med særlig erfaring med dette tiltaket. Disse enhetene har ikke tilsvarende rutiner for tildeling av andre tiltak.
- Alle kontorene vi intervjuet har egne rammer – enten for utgifter eller antall plasser – for varige lønnstilskudd. Før tildeling, skal vedtaket godkjennes av en leder med ansvar for tiltaksbudsjettet i kontoret. Men dette innebærer ikke en vurdering av skjønnsutøvelsen i den enkelte sak.

Fastsettelse av tilskuddssats

Informantene oppgir at det er vanskelig å fastsette og forhandle satsen i den enkelte avtale. En del oppgir at de rutinemessig bruker maksimalsatsen, andre at de gjerne viderefører satsen for midlertidig lønnstilskudd (50 prosent i år to for personer med nedsatt arbeidsevne). I 2023,

var gjennomsnittlig tilskuddssats for eksisterende avtaler 56,8 prosent, men 54,3 prosent for nye avtaler. Gjennomsnittssatsene varierer en del mellom fylkesenhetene.

De NAV-ansatte oppfatter at det ganske ofte brukes unødig høy tilskuddssats. Grunnen til at de aksepterer dette er at de oppfatter at de har en svak forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver, blant annet fordi arbeidsgiveren sitter med mer informasjon enn NAV om hvordan den ansatte fungerer og fordi NAV ikke har et troverdig alternativ til å akseptere arbeidsgiverens krav.

Oppfølging

Regelverket legger få konkrete føringer på hvordan vedtakene og arbeidstakerne skal følges opp. Kontorene har etablert ulike rutiner med oppfølging i intervaller på mellom 6 og 24 måneder og i form av digitale eller fysiske møter - enten bare med arbeidsgiver eller også med arbeidstaker. Ett kontor har også innført en rutine med skriftlig rapportering fra arbeidsgiver.

Vårt hovedinntrykk er at det vanligvis legges lite ressurser i oppfølging. Mange har ikke kontakt med arbeidstakeren, men bare arbeidsgiveren. Det er vanligvis heller ikke en reell revurdering av deltakerens arbeidsevne, arbeidsforholdet eller tilskuddssatsen. Kanskje kunne økt ressursbruk i oppfølging gitt en annen karriereutvikling, reduserte tilskuddssatser og økt overgang til arbeid på ordinære vilkår.

Vi finner at i løpet av februar til desember 2023, ble tilskuddssatsen endret i 2,8 prosent av avtalene. Noen av endringene ble ganske sikkert initiert av arbeidsgiverne.

Et par kontorer har gått systematisk gjennom gamle vedtak. Dette har avslørt enkelte eksempler på feil bruk av ordningen, og enkelte av disse er rettet opp. Men informantene opplever at de står i en vanskelig posisjon fordi verken arbeidsgiver eller -taker vanligvis har ønske om endring av eksisterende vedtak.

Virkninger av varige lønnstilskudd

Intervjuene tyder klart på at varig lønnstilskudd fører til at færre går over til uføretrygd og til at flere får brukt sin restarbeidsevne.

Det er forsket lite på effekter av varige lønnstilskudd, og det finnes lite forskning som virker særlig relevant for norske forhold. Forskningen tyder på at varige lønnstilskudd gir økt sysselsetting, men også at det er vanlig med et betydelig dødvektstap i form av at det gis tilskudd for en del arbeidstakere som kunne fått jobb uten tilskudd. Intervjuene tyder på at det i Norge også er dødvektstap knyttet til tilskuddssatsen ofte settes unødig høyt.

Forskning tyder i liten grad på at lønnstilskudd fører til utstøting, det vil si at ansettelser med tilskudd støter ut arbeidstakere uten støtte.

Samfunnsøkonomiske virkninger

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi sammenlignet varig lønnstilskudd med uføretrygd med eller uten deltagelse i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTA-O). Lønnstilskudd framstår som klart samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med alternativene. Vi ser ingen usikkerhetsfaktorer som kan rokke ved denne hovedkonklusjonen. Varig lønnstilskudd gir også mindre finansieringsbehov for staten samlet, men økte utgifter hos de som tar beslutningene om tildeling – NAV-kontorene.

Anbefalinger

Den samfunnsøkonomiske analysen tilsier at bruken av varig lønnstilskudd bør økes. Det er svært usikkert hvor mange flere som burde hatt tiltaket.

Vi drøfter hvordan man kan tilpasse finansieringsløsninger og beslutningssystemer for å realisere dette, men ser dilemmaer som vi ikke har klart å finne gode løsninger på.

Vi oppfatter at dagens forvaltning av ordningen ser ut til å fungere dårlig mange steder. Både intervjuene og analysene av registerdata understøtter dette. Vår anbefaling er at fylkesenhetene bør involveres sterkere, kanskje slik dette er gjort i Møre og Romsdal, for å gi faglig støtte til arbeidet og sørge for grundigere arbeid med både tildeling og oppfølging.

Executive Summary

Background and scope

In Norway, the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) may refund a part of the employers' wage costs when they employ individuals with permanently reduced work capacity employers. The scheme is called Permanent Wage Subsidies (PWS). It was introduced in 2016 as a replacement for the Time-unlimited Wage Subsidy (TULT).

The main objective is to reduce transition to disability benefits.

The participant in PWS has an ordinary work contract and ordinary wages and other conditions. PWS is meant primarily for establishing new working contracts ("recruitment"), and only exceptionally for preventing employees for dropping out of existing jobs ("retainment"). PWS entails that NAV funds a share of the wage bill for the participant. The maximum subsidy is 75 percent the first year, and 67 percent thereafter, but the rate should be adapted to each individual case.

The target group is employees who have permanently reduced work capacity for health or social reasons. The employee may be granted graded or full disability benefits and work part-time with PWS.

Before the grant, there must be an assessment of work capacity, and temporary measures must be considered or tried. The granting of permanent wage subsidies entails the establishment of an agreement between the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), the employer and the employee about the subsidy and follow-up measures.

Compared to other Scandinavian countries, the use of permanent wage subsidies is relatively little used in Norway, and there has been little knowledge about how the measure is used and administered and what effects it has.

In the evaluation, we describe how permanent wage subsidies are administered and used. Furthermore, we shed light on the effects and compile these in a socio-economic analysis.

Method

The evaluation is based on a mixed-methods approach. We use a literature review, interviews with managers and employees at eight NAV offices and the county units the offices belong to, as well as analyses of individual data from NAV's case management system.

In our material, the interviews give a somewhat different picture of the use, administration and results of PWS than we find in the individual data. We see that there is considerable variation in how the measure is used and administered in different NAV offices and regions, and we believe that the units we have interviewed do not give a representative picture. Where individual data provides information, we base our assessments on this information. The interviews are used to shed light on other aspects of the administration and to understand why and how the measure and administration work.

Use and management of the scheme

In March 2024, permanent wage subsidies were paid for 3,958 employees. This accounted for 5 percent of all participants in NAV's employment-oriented measures and 6 percent of participants with reduced work capacity.

The extent of the use of permanent wage subsidies varies greatly between the county units. The usage is more than twice as high in some regions as in others.

The most common path to a permanent wage subsidy is via job trials and temporary wage subsidies with one employer and then a permanent wage subsidy with the same employer. But

we find that there are many different paths to the grant, and it is still not uncommon for the measure to be used to retain existing employment relationships. After the temporary measures have been completed, applying for disability benefits emerges as the only alternative to a permanent wage subsidy.

We describe the composition of the participant group. The findings include:

- About 2 out of 3 participants are men. The target group, however, is gender balanced. We have no explanation for this skewed recruitment to PWS.
- Many receive permanent wage subsidies when they are well into adulthood (45 years and older).
- About 1 in 3 participants have graded disability benefits.
- The distribution of diagnoses among those who combine graded disability benefits and permanent wage subsidies deviates somewhat from the corresponding distribution among all disabled persons. Those with "Diseases of the nervous system (including multiple sclerosis, post-viral fatigue syndrome (ME) and epilepsy)" are somewhat overrepresented among participants in PWS, while disabled with neuroses and behavioral disorders are underrepresented.

The employment with PWS normally last several years. We have data for a period of 8 years only, and thus no secure basis for calculating the actual duration, but we estimate an average duration of 7 years.

In Norway, the measure is financed by the budget of the relevant local NAV office. Because each PWS case involves substantial long-term financial obligations, the offices "ration" PWS. Even though the financial consequences of decisions on permanent wage subsidies are greater than most other allocations of schemes, most offices have not established special decision-making routines for the scheme. However, there are exceptions to this:

- In all the offices in one county, as well as one office in another county, they have established routines where assessments of permanent wage subsidies must be discussed with employees with particular experience with this scheme. These units do not have similar routines for the allocation of other schemes.
- All the offices we interviewed have their own limits for the use of PWS - either for expenditures or number of places. Before the grant is agreed, the decision must be approved by a manager responsible for the office budget. But this routine does not involve an assessment of the discretionary exercise in the individual case.

The informants state that it is difficult to determine and negotiate the rate in each individual agreement. Some say that they routinely use the maximum rate, others that they tend to carry over the rate for the temporary wage subsidy (50 percent in year two for people with reduced work capacity). In 2023, the average subsidy rate for existing agreements was 56.8 percent, but 54.3 percent for new agreements. The average rates vary substantially between different regions.

The NAV employees perceive that they often an unnecessarily high subsidy rate. The reason they accept this is that they have a weak bargaining position towards the employer, partly because the employer has more information than NAV about how the employee functions, and because NAV does not have a credible alternative to accepting the employer's demands.

The offices have established different routines for follow-ups - at intervals between 6 and 24 months and in the form of digital or physical meetings - either only with the employer or also with the employee.

Our main impression is that little resources are usually devoted to follow-up. Many do not have contact with the employee, but only the employer. There is usually also no real reassessment of the participant's work capacity, the employment relationship or the subsidy rate. Perhaps increased resource use in follow-up could have led to different career development, reduced subsidy rates and increased transition to work on ordinary terms.

We find that between February and December 2023, the subsidy rate was changed in 2.8 percent of the agreements. Some of the changes were most likely initiated by the employers.

A couple of offices have systematically reviewed old decisions. This has revealed some examples of improper use of the scheme, and some of these have been corrected. But the informants feel that they are in a difficult position because neither the employer nor the employee usually wants to change existing decisions.

Effects

The interviews clearly indicate that permanent wage subsidies lead to fewer people transitioning to disability benefits and more people utilizing their remaining work capacity. Very few participants move on to unsubsidised employment after PWS.

In the socio-economic analysis, we have compared permanent wage subsidies with disability benefits with or without participation in permanently facilitated work in ordinary business (VTA-O). Wage subsidies appear clearly socio-economically beneficial compared to the alternatives. We see no uncertainties that can undermine this main conclusion. Permanent wage subsidies also result in less financing needs for the general government sector, but increased expenditures for those who make the granting decisions - the NAV offices.

Recommendations

The socio-economic analysis suggests that the use of permanent wage subsidies should be increased. It is highly uncertain how many more should have had the scheme.

We discuss how to adapt financing solutions and decision systems to optimize the use of PWS, but see dilemmas that we have not been able to find good solutions for.

We perceive that the current management of the scheme appears to be functioning poorly in many places. Both the interviews and the analyses of register data support this. Our recommendation is that the regional units should be more strongly involved, to provide professional support and ensure more thorough work with both allocation and follow-up.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Mange personer står utenfor arbeidslivet på grunn av nedsatt arbeidsevne. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe peker i NOU 2019:7 på at et høyt sysselsettingsnivå er avgjørende for velferden i samfunnet og en forutsetning for bærekraftige velferdsordninger. Flere av de som står utenfor arbeidslivet må derfor komme i arbeid. Mange av virkemidlene for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne, er rettet mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Disse omfatter blant annet å styrke insentivene til å arbeide, kompetanseheving og oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne stiller imidlertid svakere på arbeidsmarkedet enn andre, og kan trolig ofte ikke konkurrere på lik linje med andre arbeidssøkere med sin gjenværende arbeidsevne (NOU 2019:7). Virkemidler for å øke arbeidstilbudet blant personer med nedsatt arbeidsevne er derfor ikke tilstrekkelig.

Lønnstilskudd er en ordning som reduserer lønnskostnadene til arbeidsgivere som ansetter personer med nedsatt arbeidsevne, slik at disse personene blir mer attraktive og får styrket sin konkurransevne.

1.1.1 NAVs rolle og virkemidler

NAVs virksomhet er rettet mot å nå målet om at flest mulig i yrkesaktiv alder skal være i arbeid, og i NAVs strategi heter det blant annet:

Vi trenger arbeidskraften til dem som står utenfor arbeidslivet. Vi gjør arbeidskraften ettertraktet og synlig for arbeidsgiverne. Gjennom arbeid og inkludering bidrar vi til livskvalitet for den enkelte og trykker velferdsstaten for fremtiden. Vi samarbeider med helsesektoren for å få til overgang til arbeid for mennesker med helseutfordringer.

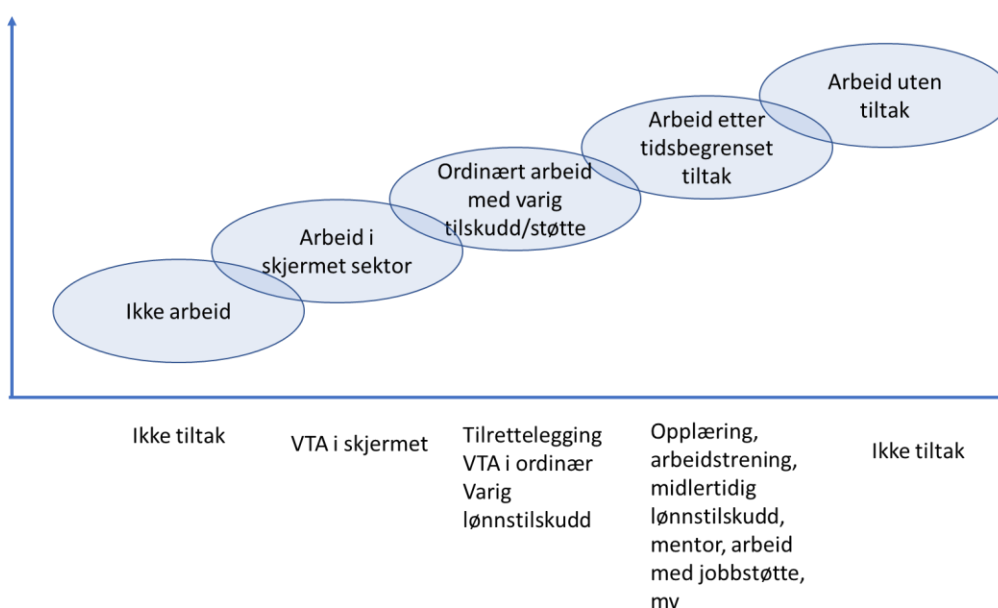
Målet om arbeid er forankret både i hensynet til landets økonomi og livskvaliteten for de som ellers ville stå utenfor arbeidslivet. Mål og tiltak må tilpasses den enkeltes evner og preferanser, samt mulighetene i arbeidsmarkedet.

NAV tilbyr arbeidsrettet bistand til personer som trenger hjelp til å skaffe arbeid og/eller avklare sin arbeidsevne. Bistanden kan blant annet bestå av oppfølging og veiledning fra NAV-kontoret og arbeidsrettede tiltak. Arbeidsrettede tiltak kan for eksempel omfatte avklaring av arbeidsevne (Avklaring), veiledning og støtte til å skaffe arbeid (AFT, oppfølging, med mer), kompetanshevnede tiltak (utdanning eller kompetansehevende kurs), og tilskudd til arbeidsgivere for å ansette personer med ekstra oppfølgingsbehov eller lavere produksjonsevne.

Bistanden fra NAV skal tilpasses den enkelte brukers behov. For personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne er det relevant med tiltak av mer varig karakter. Det er imidlertid relativt få som i dag har arbeid i ordinære (ikke skjermede) virksomheter ved hjelp av varig støtte, herunder varig lønnstilskudd. For andre med varig nedsatt arbeidsevne kan arbeid i skjermet sektor være aktuelt. Men da må brukeren motta uføretrygd, noe som i sin tur forutsetter at arbeidsevnen skal være varig redusert med minst 50 prosent.

1-1 illustrerer at NAV har tiltak og innsats tilpasset arbeidssøkernes/brukernes ulike arbeidsevne/behov. Målgruppene for ulike typer innsatser og tiltak er til dels overlappende slik at flere typer tiltak kan være aktuell for en del av brukerne. Ordinært arbeid er et uttalt mål for NAVs virksomhet. Både blant mottakere av AAP og uføretrygd er sysselsetting i ordinært arbeidsliv prioritert. Det er også et mål å unngå at personer blir passive mottakere av uføretrygd. Varig lønnstilskudd er ett av virkemidlene som kan bidra til dette.

Figur 1-1: Illustrasjon av mål og arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne



1.1.2 Fra TULT til Varig lønnstilskudd

I 2007 ble det etablert et forsøk med Tidsbegrenset lønnstilskudd (TULT). Før dette, fantes det ikke noen ordning for varige lønnstilskudd knyttet til arbeidstakere med vanlige arbeidsvilkår. TULT vokste betydelig over tid. I 2015 var det 2 437 deltakere TULT.² Tiltaket ble evaluert to ganger.³

Forslaget om å erstatte TULT med Varig lønnstilskudd (VLT) ble fremmet i prp. 39 L (2014-2015). Begrunnelsen for forslaget bygget blant annet på at TULT i stor grad ble brukt til å opprettholde eksisterende arbeidsforhold (og ikke til rekruttering) og til å gi arbeidstakeren redusert arbeidstid, men full lønn. Dette ga høy risiko for kostnadsoverveltning fra virksomhetene til NAV og var delvis i strid med formålet med ordningen.

1.1.3 Varig lønnstilskudd – formål og innretning

I dette prosjektet skal vi evaluere tiltaket VLT. Ordningen har ikke vært evaluert tidligere.

VLT er ett av flere arbeidsrettede virkemidler for personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Ordningen ble opprettet i 2016, og erstattet da forsøket med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT), som pågikk i perioden 2007-2015. Formålet med varig lønnstilskudd er at tiltaksdeltakerne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, og motvirke overgang til uføretrygd, jf. tiltaksforskriften § 10-1. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet, jf. § 10-2.

Målgruppen for tiltaket er arbeidstakere med «varig nedsatt arbeidsevne på grunn av helsemessige eller sosiale årsaker. Arbeidstakeren kan være innvilget gradert eller full uføretrygd.», jf. tiltaksforskriften § 10-4 første ledd. «Varig nedsatt arbeidsevne» innebærer ifølge NAVs rundskriv at arbeidsevnen er *betydelig* nedsatt, men ikke at det stilles krav om en

² <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/tiltaksdeltakere3>

³ Spjelkavik (2008) og Hansen (2010)

viss prosentvis reduksjon. I motsetning til det som er tilfellet for rett til helse relaterte ytelser, kan arbeidsevnen være nedsatt som følge av *sosiale* årsaker. I tiltaksforskriften stilles det også krav om at det skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering og at tidsbegrensede tiltak og andre virkemidler skal være utprøvd eller vurdert før varig lønnstilskudd innvilges, jf. tiltaksforskriften § 10-4 annet og tredje ledd. Selv om tiltaket ikke er tidsbegrenset, skal det likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

I 2023 ble det betalt varig lønnstilskudd for 3 890 arbeidstakere. Dette tilsvarte henholdsvis 6,6 prosent alle tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. I sum utgjorde tilskuddene 1 001 mill.kr. tilsvarende 14 prosent av utgiftene til arbeidsrettede tiltak.⁴ I avsnitt 3.1 presenterer og drøfter vi tidsserier for antall og utgifter til varige lønnstilskudd.

1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som kan brukes til å vurdere tiltakets rammebetingelser, innretning, og hvordan og i hvilket omfang tiltaket benyttes. Vi har undersøkt resultater og innretning av tiltaket, herunder i hvilken grad formålet med tiltaket oppnås. Videre har vi analysere kost-nytte og effektivitet. Prosjektet gjennomføres på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Under beskrives prosjektets hovedtemaer og problemstillinger. I kapittel 2 beskriver vi hvilke metoder vi benytter for å svare ut prosjektets problemstillinger.

Forvaltningen av varig lønnstilskudd

Evalueringen belyser hvordan varig lønnstilskudd er organisert og forvaltet. Her ser vi på om tiltaket treffer målgruppen, fortrenger arbeidstakere og virksomheter og bidrar til varige arbeidsforhold, og om praktiseringen av varig lønnstilskudd understøtter målene. Problemstillingene vi belyser her er:

- Treffer varig lønnstilskudd målgruppen?
- Fortrenger varig lønnstilskudd andre arbeidstakere eller virksomheter?
- Bidrar varig lønnstilskudd til varige arbeidsforhold?
- Understøtter praktiseringen av varig lønnstilskudd ordningens mål?

Bruk av varig lønnstilskudd

Evalueringen belyser hvordan ordningen brukes. Herunder hvor langvarige arbeidsforholdene er og hva arbeidstakerne går til etterpå. Videre ser vi på hvilke deler av målgruppen som bruker ordningen mye/lite. De deskriptive problemstillingene vi belyser omfatter:

- Kjennetegn ved:
 - Sysselsatte som det betales tilskudd for (herunder kjønn, alder, hel- eller deltidsstilling og eventuell diagnose)
 - Virksomheter som gjennomfører tiltaket (herunder næringstilhørighet, sektor, geografi og størrelse)
- Varigheten på tilskuddet for de sysselsatte

⁴ Av utgiftspost 063476 Tiltak til arbeidssøkere.. Utgifter til VTA, funksjonsassistent og arbeids- utdanningsreiser inngår ikke i grunnlaget i posten.

- Størrelse på tilskuddene og om tilskuddsandelen endres over tid
- Om tilskuddene brukes for å videreføre eksisterende arbeidsforhold eller ved etablering av nye
- Hvilke tiltak den ansatte har deltatt i forkant av tildeling av varig lønnstilskudd
- Hva de sysselsatte går til når tilskuddet avsluttes, herunder hvor mange som blir sysselsatt uten tilskudd og hvor mange som blir uføretrygdet
- I hvilken grad kombineres varig lønnstilskudd med ytelser (AAP, uføretrygd, alderspensjon eller andre ytelser) og andre arbeidsmarkedstiltak.

Virkningen av varig lønnstilskudd

Vi analyserer om målet med tiltaket oppnås, det vil si at tiltaket gjør at deltakerne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid samt bidra til å motvirke overgang til uføretrygd. I hvilken grad kan arbeid med varig lønnstilskudd anses som et suksesskriterium i seg selv?

Vi vurderer også omfanget av uønskede virkninger som fortrenkning, dødvektstap og risiko for kostnadsoverveltning fra arbeidsgivernes side,

Er det barrierer mot hensiktsmessig bruk av tiltaket?

Samfunnsøkonomiske virkninger

Utredningen inkluderer en analyse av kost-nytte-effekter, hvor den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltaket vurderes opp mot gevinsten. Vi drøfter også de økonomiske konsekvensene for deltakere og arbeidsgivere samt fordelingsvirkninger. Videre drøfter vi andre virkninger av tiltaket, utover rekruttering og jobbfastholdelse.

Oppdragsbeskrivelsen omfatter også en effektivitetsundersøkelse. Effektivitet kan defineres som resultater sett i forhold til kostnader, der kostnadene består av pris/betaling av tjenesten og ressursbruk i NAV.

2 Metoder

2.1 Forskningsdesign

Mye av prosjektet er deskriptivt: Hvordan brukes og forvaltes ordningen? Disse spørsmålene belyst ved både gjennom intervjuer med ledere og andre ansatte i NAV og med analyser av individdata fra NAVs fagsystemer.

Effekter av varig lønnstilskudd er belyst gjennom intervjuene med NAV-ansatte, deskriptive statistiske metoder og gjennom oppsummering av litteratur. Den statistiske analysen er deskriptiv og er ikke en formell effektanalyse.

Vi har også sammenstilt en samfunnsøkonomisk analyse av ordningen. I fravær av presise, tallfestede anslag på effektene av varige lønnstilskudd, har vi brukt de deskriptive analysene til å gjøre forutsetninger om mulige virkninger. Sammen med nøkkeltall fra regelverk og statistikk, er dette satt sammen til illustrative eksempler på samfunnsøkonomiske virkninger.

I tillegg har vi sammenstilt informasjon om utforming og bruk av ordninger med varige lønnstilskudd i Sverige og Danmark. Informasjonen inkluderer regelverk, statistikk om bruk samt utredninger, ol. som belyser hvordan ordningene brukes og fungerer.

2.1.1 Datakilder

Litteraturstudie

Vi har studert tilsvarende ordninger i Sverige og Danmark. Vi har funnet regelverk dokumentert på hjemmesidene til ansvarlige direktorater. Vi har også brukt statistikk fra henholdsvis direktoratet (Arbetsförmedlingen) i Sverige og den nasjonale statistikkmyndigheten (Danmarks Statistik) i Danmark. I tillegg har vi brukt Google Scholar til søk etter utredninger og forskning på lønnstilskuddsordningene i disse landene.

Vi har også brukt Google Scholar til å søke etter forskning på virkninger av varige lønnstilskudd. Ved enkle søk på «virkninger av lønnstilskudd», «effects of wage subsidies», har vi funnet enkelte sentrale publikasjoner og brukt disse til å finne ytterligere studier, enten ved å se på omtalen av tidligere forskning («bakover») eller ved å bruke funksjonen «siter av» i Google Scholar («framover»). Denne metodikken omtales gjerne som «snøball-metode», til forskjell fra systematiske søk, som er mest brukt i forskning. Fordelen med snøballmetoden er at den er mindre arbeidskrevende. Ulempen ved snøball-metoden er at den ikke er fullt ut etterprøvable og at den gir risiko for bias (for eksempel ved at man forkaster studier som gir «uønskede» resultater).

Vi har studert de publikasjonene som har omhandlet effekter av lønnstilskudd for å se om de ser på ordninger som har likhetstrekk med varige lønnstilskudd i Norge, særlig når det gjelder målgruppe og varighet.

Intervjuer

Vi valgte først ut sju NAV fylkesenheter for innledende intervju. Fylkesenhetene ble selektert på basis av at de skilte seg ut ved høy eller lav bruk av varige lønnstilskudd. Tall for bruken bygget på statistikk AVDir produserte i sitt fagsystem. Intervjuene med fylkesenhetene omhandlet deres rolle i forvaltning av varige lønnstilskudd og hvordan NAV-kontorene forvalter ordningen.

Basert på nøkkeltallene fra AVDir og intervjuene med fylkesenheter valgte vi ut fem fylkesenheter som framsto som forskjellige. I hver av disse ba vi kontaktpersonene foreslå to

kontorer der vi kunne gjennomføre intervjuer med de som var involvert i forvaltningen – gjerne en nestleder eller tiltakskordinator samt en gruppe av veiledere.

Vi har gjennomført intervjuer med ansatte i fem NAV-fylker og i to NAV-kontor i hvert av disse fylkene. Intervjuundersøkelsen ble innrettet som en case-undersøkelse, der en fylkesenhet og to utvalgte NAV-kontor innenfor dette fylket utgjør ett case. Til sammen er det fem case i undersøkelsen.

Ved de fleste NAV-kontorene intervjuet vi én til tre veiledere og en eller flere ledere. Av ledere intervjuet vi kontorleder, avdelingsleder og/eller tiltakskordinator. Intervjuene ble gjennomført individuelt eller i gruppe, avhengig av hvor mange i hver rolle som deltok i intervju. Veiledere og ledere ble hovedsakelig intervjuet hver for seg.

Vi besøkte flere av fylkesenhetene og NAV-kontorene. På disse kontorene ble intervjuene gjennomført fysisk. De resterende intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams.

Til sammen har vi gjennomført 28 intervjuer.

Målet med å innrette intervjuundersøkelsen som en case-undersøkelse var å finne fylker/regioner som hadde ulike modeller eller praksiser i forvaltningen av varige lønnstilskudd. Resultatet var imidlertid ikke helt som vi hadde sett for oss. Hovedinntrykket er at fylkesenhetene hadde en tilbaketrukket rolle i nesten alle fylker og at fylkesenhetene ikke ga oss informasjon som tydet på at varige lønnstilskudd forvaltes annerledes enn andre tiltak som kontorene forvalter og finansierer over eget budsjett. Heller ikke intervjuene med kontorene ga et klart inntrykk av betydelige forskjeller i forvaltningen. Vi tar derfor ikke utgangspunkt i case-innretningen når vi fremstiller det kvalitative datamaterialet, men vi ser bruken og resultatene av ordningen i sammenheng med informasjonen om forvaltningen.

Registerdata

En viktig del av analysene i rapporten er basert på registerdata fra NAV. Fra AVDir har vi fått tilgang til data for alle deltakere på varig lønnstilskudd (VLT) i perioden 2016-2023. For denne populasjonen har vi fått data for perioden 2011-2023, inkludert opplysninger om personenes arbeidsforhold. I tillegg har vi opplysninger om tilskuddssats, lønn og lønnsutgifter for perioden februar til desember 2023.

Opplysningene er hentet fra flere systemer, der de ulike filene inneholder et anonymisert løpenummer for personene som deltok på varig lønnstilskudd og/eller arbeidsgiverne som mottok tilskudd.

Data fra følgende filer er inkludert i datamaterialet vi har fått tilgang til:

- Arbeidssøkerregisteret (Arena): Arbeidssøkerstatus inkludert tiltaksdeltakelse, tiltakstype (hovedtiltak), innsatsgruppe, NAV-kontor og -fylke, ytelse (AAP, dagpenger, tiltakspenger), kjønn og fødselsår
- Diagnose for de av deltakerne som har mottatt uføretrygd
- Uføretrygd: Uføregrad
- Diagnose for de av deltakerne som har mottatt AAP
- Sykepenger: Fra- og til-dato
- Eventuelle samtidige tiltak for deltakerne
- AA-registeret/A-meldingen: Alle arbeidsforhold med informasjon om arbeidstid, yrke og næring
- Kjønnetegnet ved bedriftene: Sektor og størrelse
- Tilsagn om varig lønnstilskudd fram til og med januar 2023: Beløp for tilskuddet
- Varig lønnstilskudd i perioden februar-desember 2023: Tilskuddssats (prosent), månedslønn, sum lønnsutgifter og beløp for tilskudd

De fleste datafilene er organisert på månedsbasis. I noen av filene finnes det overlappende og til dels motstridende informasjon. For eksempel kan en og samme person være registrert med

flere arbeidsforhold i samme måned. Dette kan være reelt, for eksempel dersom personen jobber deltid hos flere arbeidsgivere, eller vedkommende har skiftet arbeidsgiver i løpet av måneden. Det kan også være feilregistreringer fordi det har vært en forsinkelse i avmelding av gamle arbeidsforhold. Vi kan ikke avgjøre hvilke forklaringer som er de riktige i det enkelte tilfeller. I analyser av registerdata må man derfor ta noen valg basert på mangelfull informasjon.

I dette rapportutkastet presenterer vi deskriptiv statistikk, dels om beholdningen av deltakere og virksomheter på bestemte tidspunkt, dels om alle deltakere som har hatt varig lønnstilskudd, og dels informasjon om deltakernes forløp tilbake og framover i tid fra den måneden personen startet på eller avsluttet varig lønnstilskudd. I kapittel 5.9 viser vi "overlevelseskurver" (Kaplan-Meier-estimer) for overgang fra VLT og for overgang til uføretrygd. Fordi det trolig er en høy andel feilregistrerte arbeidsforhold i månedene etter at VLT er avsluttet, presenterer vi ikke overgangsrate til arbeid. Datasettet er organisert som en forløpsfil med antall måneder fra første måned med VLT og fram til en eventuell overgang, det vil si at personen avslutter VLT eller går over fra VLT til uføretrygd. De som ikke avslutter VLT i løpet av observasjonsperioden behandles som sensurerte. Alle periodene betraktes som sensurerte etter desember 2023, ettersom vi bare har data t.o.m. desember 2023. Ettersom periodene med VLT varer lenge, er det i vårt datamateriale et høyt antall sensurerte; 56 prosent av episodene med VLT er ikke avsluttet pr. desember 2023. Overlevelseskurvene oppsummerer andelen som til enhver tid ikke har avsluttet VLT, eller avsluttet og gått over til uføretrygd, et antall måneder etter at tiltaket startet. Disse estimatene tar hensyn til at observasjoner er sensurerte, og utnytter likevel informasjon om episodene helt fram til sensureringstidspunktet.

2.1.2 Om manglende samsvar mellom kilder

Vi oppfatter at intervjumaterialet gir et litt annet bilde av hvem som får VLT (ytelses- og tiltakshistorikk), varigheten av VLT og hva deltakerne går til etterpå enn det som framgår av registerdata. Registerdata gir en totaltelling av disse forholdene innenfor den aktuelle tidsperioden, og derfor registerdata som kilde om de forhold som dekkes av disse data.

Registerdata viser at det er stor variasjon i bruken og forvaltningen av VLT mellom ulike deler av NAV. Vi viser data for fylkesenheter, men intervjuene tyder på at de fleste fylkesenhetene spiller en underordnet rolle i forvaltningen, og det er derfor variasjon på kontornivå som reflekterer forskjeller i bruken. Men antall deltakere er såpass lavt at vi ikke kan vise tall på kontornivå for mange av kontorene.

Når det er såpass sterk geografisk variasjon i bruken og inntrykket fra intervjuene ikke alltid samsvarer med registerdata, er det nærliggende å anta at manglende samsvar skyldes at vårt utvalg av fylkesenheter og kontorer vi har intervjuet ikke gjenspeiler landsgjennomsnittet. Utvalget ble da heller ikke gjort ut fra et mål om representativitet, men snarere for å få fram forskjeller i hvordan tiltaket forvaltes og virkningene av disse forskjellene. Men hadde vi hatt mulighet til å analysere registerdata før vi skulle velge fylker og kontorer for intervju, ville vi trolig valgt andre enheter enn vi gjorde.

Selv om intervjuobjektene ikke reflekterer et landsgjennomsnitt i hvordan tiltaket brukes, mener vi det ikke er grunn til å tro at informantenes vurdering av hvordan og hvorfor VLT virker, i hovedsak er representativt. Videre mener vi det er sannsynlig at vi har kartlagt spennet i hvordan tiltaket forvaltes, men det kan tenkes at det er arbeids- og organisasjonsformer vi ikke har fanget opp.

3 Varige lønnstilskudd i Skandinavia

I dette kapitlet beskriver vi ordninger med varige lønnstilskudd i de skandinaviske landene. Omtalen er i hovedsak begrenset til ikke-tidsbegrensede tilskudd som brukes for at arbeidstakere skal kunne arbeide i ordinære virksomheter. «Ordinære» brukes her i betydningen «ikke skjermede».

Med «varige» mener vi her at det ikke er noen grense for hvor lenge det kan gis tilskudd til én arbeidstaker eller ett arbeidsforhold. I alle de tre landene har hvert vedtak om varig lønnstilskudd begrenset varighet, men de kan fornyes/forlenges for nye perioder uten noen tidsbegrensning for hele sekvensen.

3.1 Norge

I Norge har vi én ordning for varige lønnstilskudd og én for midlertidige. Det er også en ordning med varig tilrettelagt arbeid (VTA) som kan brukes enten i skjermede eller ordinære virksomheter. VTA kan bare tilbys personer som mottar uføretrygd.

Varig lønnstilskudd (VLT) brukes for å kompensere for nedsatt produktivitet hos den ansatte. Varig lønnstilskudd skal bidra til at tiltaksdeltakerne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, samt bidra til å motvirke overgang til uføretrygd, jf. tiltaksforskriften § 10-1.

Normalt skal tiltaket brukes ved nye ansettelser, med sikte på et varig arbeidsforhold, men unntaksvis kan det brukes for å sikre videreføring av arbeidsforhold til «arbeidsgivere som har ansatte med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding», jf. tiltaksforskriften § 10-3. Ved videreføring av eksisterende arbeidsforhold, skal arbeidsgivers plikt til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven § 4-6, være oppfylt, jf. §10-5 første ledd.

Tidsbegrensede tiltak, som midlertidig lønnstilskudd, og andre virkemidler skal være prøvd eller vurdert før varig lønnstilskudd kan innvilges, jf. tiltaksforskriften § 10-4 tredje ledd.

Den ansatte skal ha ordinær lønn og andre vilkår for stillingen, men en del av lønnskostnadene dekkes med tilskudd som en kompensasjon for reduksjonen i produktivitet. Lønnstilskudd gis i form av en prosentvis lønnsrefusjon. Refusjonsgrunnlaget består av utbetalt lønn, feriepengene, arbeidsgiveravgift av lønnen og feriepengene og innskudd til obligatorisk tjenestepensjon, jf. tiltaksforskriften § 10-6 annet ledd.

VLT kan kombineres med uføretrygd. Dette er aktuelt hvis arbeidstakeren – av helsemessige grunner – ikke kan arbeide på fulltid. Lønnstilskuddet skal kompensere kun for at produktiviteten er redusert når vedkommende er på jobb – ikke for redusert arbeidstid. Uføretrygd – enten full eller gradert -- skal kompensere for at vedkommende arbeider redusert tid.

Tilskuddet kan utgjøre maksimalt 75 prosent av lønnskostnadene det første året og 67 prosent de påfølgende årene, jf. tiltaksforskriften § 10-7 annet ledd. Refusjonen kan ikke utgjøre mer enn fem ganger folketrygdens grunnbeløp (vel kr. 590 000 i 2024, i fulltidsstilling).

Reglene og rutinene for tildeling av varig lønnstilskudd inneholder flere krav som kan bidra til å begrense bruken og redusere risikoen for dødvektstap. For det første er hovedregelen som nevnt at tilskuddet skal benyttes ved nye ansettelser. For det andre stilles det i tiltaksforskriften krav om at det skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering og at andre virkemidler skal være utprøvd eller vurdert før varig lønnstilskudd innvilges, jf. tiltaksforskriften § 10-4 annet og tredje ledd. I rundskrivet til tiltaksforskriften heter det blant annet:

Det skal videre være gjort en arbeidsevnevurdering, der det skal være fastslått at personen har varig nedsatt arbeidsevne og behov for varig tilpasset innsats og der

alternativet kan være uføretrygd. Kravet om at det skal være gjort en arbeidsevnevurdering gjelder både for personer som skal inn i arbeid og for arbeidstakere som har en arbeidsgiver.

Regelverket legger opp til en ganske omfattende prosess fram mot vedtak om varig lønnstilskudd, herunder utprøving av andre tiltak på forhånd. Utprøvingen kan sannsynliggjøre at den aktuelle arbeidstakeren ikke kan få arbeid på ordinære vilkår etter tidsbegrensede tiltak.

Det er også bestemmelser om at tildeling av lønnstilskudd skal knyttes til en avtale mellom arbeidstakeren, arbeidsgiveren og NAV om tilrettelegging av arbeidet og oppfølging. Lønnstilskudd kan kombineres med andre tiltak, herunder mentor og oppfølgingstiltaket.

Reglene for VLT har ikke bestemmelser om varighet av vedtak om VLT, men det heter at «Tilskuddet skal vurderes minst hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med virksomheten. Ved bedring i arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, skal tilskuddet reduseres eller falle bort», jf. forskriften § 10-7 tredje ledd. Det er heller ikke konkrete krav til oppfølgingen av avtalene om VLT, men «Oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten skal tilpasses den enkelte tiltaksdeltakerens og virksomhetens behov. Det kan ved behov også gis oppfølgingsbistand gjennom andre arbeidsmarkedstiltak», § 10-8 annet ledd.

Omfang og tidsutvikling

Tabellen nedenfor viser utgiftene til varige lønnstilskudd, inkl. TULT, i perioden 2016-23. Utgiftene er mer enn fordoblet i løpet av perioden.

Tabell 3-1: Utgifter til varige lønnstilskudd 2016-2023. Mill kr.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Varig lønnstilskudd	89	460	591	620	654	725	818	1 001
TULT	373	63	9					
Sum	462	523	600	620	654	725	818	1 001

Utgifter til arbeidsmarkedstiltak	6 878	7 598	7 088	6 907	6 865	7 931	7 776	7 138
VLT - andel av tiltaksutgiftene	6,7 %	6,9 %	8,5 %	9,0 %	9,5 %	9,1 %	10,5%	14,0%

Kilde; Uttrekk fra NAVs regnskap, Statsregnskapet (<https://statsregnskapet.dfo.no/inntekter-og-utgifter/formal/09-arbeid-og-sosiale-formaal/0930-arbeidsmarked/000634-arbeidsmarkedstiltak/00063476-tiltak-for-arbeidssokere>), Prp 1 2023-2024) AID,

Videre viser tabellen utgifter til «Tiltak for arbeidssøkere». Dette er en post i statsbudsjettet og forvaltes av NAV. Posten inkluderer ikke utgifter til VTA, arbeids- og utdanningsreiser og funksjonsassistent.

«Tiltak for arbeidssøkere» fordeles fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til de ulike fylkesenhetene i NAV, på basis av nøkkeltall som indikerer behovet til tiltaksmidler i fylkene. Den enkelte fylkesenhet kan selv beslutte hvordan midlene skal fordeles. Så vidt vi kjenner til, er det i hovedsak samme hovedmodell for fordelingen:

- Fylkesenhetene kjøper inn en del tiltak⁵
- Resten av utgiftene fordeles til det enkelte NAV-kontor på grunnlag av nøkkeltall for behov for tiltak

Det enkelte NAV-kontor finansierer selv utgifter til lønnstilskudd, tilskudd til mentor og AMO enkeltplasser.

Tabell 3-2 viser antall ansatte det betales varig lønnstilskudd for. Antallet er årsgjennomsnitt.

Antall deltakere har vokst med 63 prosent fra 2016 til 2023 og fra 4,2 til 6,6 prosent av alle med nedsatt arbeidsevne som deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Tabell 3-2: Deltakere i Varige lønnstilskudd. 2016-23. Antall, andel av alle tiltaksdeltakere og vekst.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antall VLT (inkl. TULT)	2 393	2 480	3 210	3 130	3 400	3 684	3 971	3 890
Andel av alle tiltak	4,2 %	4,4 %	6,0 %	5,9 %	6,5 %	6,4 %	6,6 %	6,6 %
Vekst antall		3,6 %	29,4 %	-2,5 %	8,6 %	8,4 %	7,8 %	-2,0 %

Kilde: Nav.no (<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>)

Nederste linje viser at veksten i antall deltakere har vært svært ujevn. Den sterke veksten var fra 2017 til -18. Vi kjenner ikke årsaken til denne sterke veksten.

Det er mulig at utfasing av TULT kan ha spilt en rolle.

Vi har også sett på utviklingen i samlede utgifter til arbeidsmarkedstiltak (jf. Tabell 3-3). Fra 2016 til -17 var det sterk vekst til utgiftene (8 prosent i realverdi). På kort sikt, kan det være lettere å oppskalere lønnstilskudd (også midlertidige) enn andre tiltak. Enkelte år er det et visst samsvar mellom vekst i bruk av VLT og vekst i rammene for arbeidsmarkedstiltak, mens andre år er det ikke samsvar.

Tabell 3-3: Utgifter til arbeidsmarkedstiltak 2016-23: Realverdi og vekst

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deflator, statlig konsum	100,0	102,3	106,1	109,6	116,1	119,8	126,1	132,7
Utgifter til arbeidsmarkedstiltak, 2016-priser	6 878	7 427	6 681	6 303	5 915	6 622	6 166	5 380
Utgifter til arbeidsmarkedstiltak, Vekst i realverdi	..	8 %	-10 %	-6 %	-6 %	12 %	-7 %	-13 %

Kilde: SSB tabell 09189, egne beregninger

⁵ Gjelder blant annet arbeidspraksis, opplæring (utenom AMO, avklaring,

Det er mulig at restriksjoner knyttet til korona-pandemien også kan ha spilt en rolle i bruken av ulike. I tillegg kommer at tidsetterslep mellom vedtak om tildeling og faktiske utbetalinger til tiltak gjør tall for løpende utbetalinger, som ligger til grunn for utgiftstallene i tabellene over, ikke gir noe godt bilde av handlingsrommet i tildelingen av nye tiltak.

3.2 Danmark

Danmark har en lønnstilskuddsordning kalt «fleksjob». Denne ble innført i 1998. Dagens regler for ordningen ble innført i 2013.

I Danmark har kommunene ansvar for forvaltning og finansiering av arbeidsrettede tiltak, men staten refunderer deler av kommunenes utgifter, herunder 65 prosent av utgiftene til fleksjobtilskudd.

Endringen i fleksjob-ordningen i 2013 var en del av større reform i arbeidsmarkedstiltak og inntektsstøtteordningene. Omleggingen av ordningen siktet mot å redusere to svakheter ved den gamle ordningen:

- Den skapte disinsentiver til å ta fleksjob med liten stillingsbrøk (under 12 timer per uke)
- Den bidro i liten grad til å styrke arbeidstakernes arbeidsevne og -innsats over tid

Målgruppe

For å komme inn under ordningen, må arbeidstakeren oppfylle følgende krav:

- Under «folkepensionsalder»⁶
- Mottar ikke «før tidspensjon» (tilnærmet lik uføretrygd i Norge)
- Har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne
- Alle muligheter for at oppnå en ordinær ansettelse gjennom for eksempel omplassering, skal være undersøkt

Når det heter at kommunen skal ha vurdert arbeidsevnen, har dette sammenheng med at det er kommunene som har ansvar for å forvalte arbeidsmarkedspolitiske tiltak i Danmark.

Etablering

Fleksjobtilskudd forvaltes av «jobcentre». Dette er kommunale forvaltningsenheter med rolle som minner mye om NAV-kontorer. En viktig forskjell er at de aller fleste tiltak finansieres av kommunene selv, men med delvis, statlig refusjon.

Første steg i forvaltningen er at en som oppfyller kriteriene for tildeling, får vedtak om lønnstilskudd. Vedtaket omfatter også en foreløpig vurdering av brukerens arbeidskapasitet (antall timer og produktivitet). Etablering av ansettelse kan skje både ved at brukeren søker på en utlyst stilling eller at brukeren på andre måter finner en egnet stilling, men det klart vanligste er at jobsenteret oppsøker arbeidsgivere og foreslår en kandidat og med tilhørende oppgaver og stilling.⁷ Det er også vanlig med en kort forutgående praksis-periode.

⁶ Denne alderen avhenger av når man er født. For en som er født i 1970, er folkepensionsalder 69 år.

⁷ Discuss og Epinion (2017): «Rundt om fleksjob»

Ansettelsesvilkår

Arbeidstakere i fleksjob skal ha en lønn som reflekterer deres produktionsbidrag. Jobsenteret gjør en vurdering av arbeidstakerens arbeidsevne i den aktuelle stillingen, og denne vurderingen skal legges til grunn for avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om lønn og arbeidstid. Arbeidstiden kan justeres løpende.

Reformen i 2015 siktet mot å øke bruken av fleksjob med lave timetall, men også å utvikle de ansattes arbeidsevne slik at arbeidstiden og produktiviteten kunne øke etter hvert.

Deloitte (2018) viser til at reformen ga økt bruk av lave stillingsbrøker. Nesten 30 prosent av deltakerne arbeider mindre enn 5 timer per uke og 80 prosent arbeider under 16 timer. Undersøkelsen gjengir også arbeidsgivernes vurdering av de fleksjob-ansattes utvikling. Mellom 1/3 og 1/2 av arbeidsgiverne oppgir at de ansatte har styrket sin arbeidsevne over tid og at de eventuelt har fått nye oppgaver.

Tilskuddet – utmåling og utbetaling

Fleksjobtilskudd betales til arbeidstakeren.⁸ Tilskuddet beregnes som en prosent av lønn, men med en sats som differensieres etter lønnsnivået.

For lønn inntil 15 250 DKK per måned (2021-nivå) utgjør tilskudd 30 prosent av lønnsinntekten. For lønn utover dette, er tilskuddet 13,5 prosent, inntil summen av lønn og tilskudd utgjør et beløp tilsvarende normal lønn for stillingen. Det gis ikke tilskudd utover denne grensen.

Lønn fra fleksjob pluss tilskuddet skal ikke overstige normal lønn ved heltidsstilling i fleksjob'en. I Deloitte (2019) anslås det at mellom 20 og 35 prosent av arbeidstakere i fleksjob påvirkes av dette taket, og at de derfor ikke vil få økt inntekt hvis de øker arbeidstiden. Blant de som har nådd taket, anslås det at om lag halvparten allerede har passert taket og at de derfor kunne redusert arbeidstiden uten å tape inntekt.

Fleksjob-tilskudd kan ses som et ekstra insentiv til økt arbeidsinnsats for å oppnå økt lønn: I tillegg til økt lønn, får man et tilskudd på 30 eller 13,5 prosent for hver ekstra lønnskroner. Insentivet gjelder ikke for et lønnsnivå som gjør at tilskudd og lønn overstiger hva ansatte på ordinære vilkår får i samme stilling på heltid.

Varighet og revurdering

For arbeidstakere under 40 år, har vedtak om fleksjob 5 års varighet. Det gjelder også første vedtak for arbeidstakere over 40 år, men for denne gruppen kan første revurdering lede til et vedtak som ikke er tidsbegrenset. Tilskuddet, ansettelsesavtalen og mulige andre tiltak skal revurderes etter 2,5 år og med 2,5 års intervaller videre i løpet.

Da den nåværende ordningen ble innført, var et sentralt mål å styrke utviklingen av arbeidsevne og -innsatsen hos fleksjob-ansatte. I praksis er det få ansettelsesavtaler som revurderes – anslagsvis 5 prosent (Dicuss og Epinion, 2017). Blant arbeidsgiverne som svarte på undersøkelsen til i Discuss og Epinion (2017) svarte 70 prosent at deres fleksjob-ansatte ikke hadde endret sin arbeidstid over tid. Deloitte (2018) viser at 68 prosent av de fleksjob-ansatte hadde samme arbeidstid som ved oppstart, fem år etter ansettelse. Blant de øvrige er det om lag like mange som har henholdsvis redusert eller økt arbeidstiden.

⁸ I en rekke ulike studier vi har sett, står det at fleksjobtilskudd betales til arbeidsgiver. Dette er ikke korrekt. I VEJ nr 9635 af 24/08/2023 (Gældende) - Vejledning om fleksjob m.v. heter det i § 122. «Arbejdsgiveren betaler løn til den ansatte i fleksjob for det arbejde, der bliver udført, jf. stk. 3-5. Lønnen suppleres med et fleksløntilskud, der reguleres på baggrund af lønindtægten og udbetales af kommunen til den ansatte.».

Dette kan ses som paradoksalt i lys av Deloitte (2019) som tyder på at mange fleksjob-ansatte får økt arbeidsevne over tid. Jobsentrene opplever svake insentiver for økt arbeidstid som et vesentlig problem. Dette kan kanskje forklare hvorfor økt arbeidsevne ikke gir seg utslag i økt arbeidstid.

Det er svært få eksempler på at fleksjob-ansatte har gått over til ordinær stilling uten støtte.

Oppfølging

Arbeidstakeren skal ha en oppfølgingsamtale med kommunen (Jobcenteret) med 2,5 års mellomrom.

Selv om utvikling av deltakerens arbeidsevne skal være en del av oppfølgingen, oppgir jobsentrene at oppfølgingen i hovedsak sikter mot videreføring av eksisterende avtale og eventuell tilpasning av arbeidsforholdet. Arbeidsgiverne har ikke så sterk interesse for oppfølgingen og er mest opptatt av at jobsentrene skal respondere raskt når det oppstår behov for ulike typer tiltak/endringer. Jobsentrene mener for øvrig også at det ikke er blitt vesentlig mer oppmerksomhet om utvikling av arbeidsevne i oppfølging av midlertidige lønnstilskudd etter reformen i 2013.

Rekrutteringsstilling eller fastholdelse i eksisterende stilling

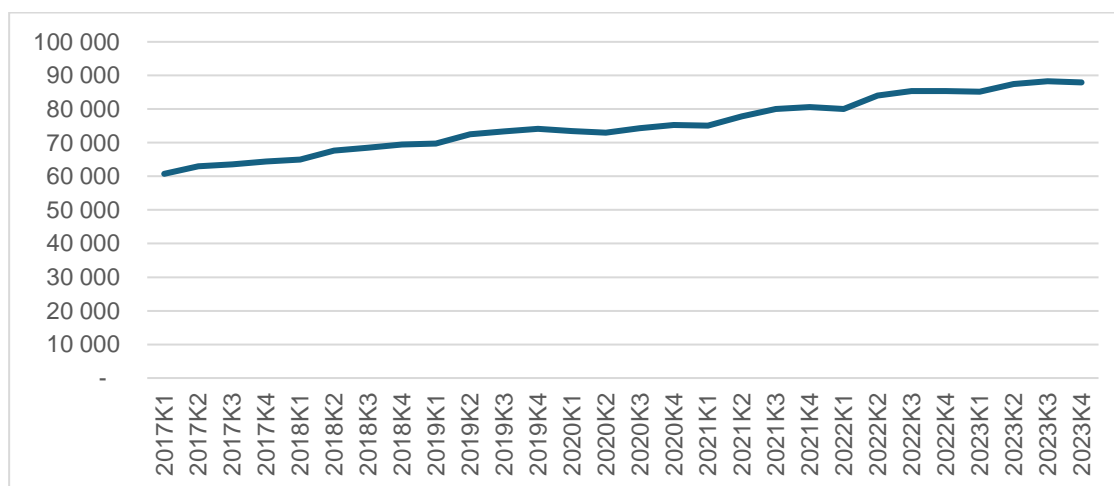
Arbeidstakere kan som hovedregel ikke få fleksjob der hen er ansatt på ordinære vilkår. Men en arbeidstaker som har arbeidet på særlige vilkår⁹, kan få fleksjob i samme stilling.

Det kan gjøres unntak for personer som har vært utsatt for akutt skade eller sykdom og som åpenbart ikke kan fortsette i stillingen på ordinære vilkår. Disse kan få fleksjob i samme stilling.

Bruk av ordningene

I Danmark har bruken av lønnstilskudd vokst ganske jevnt siden 2017. (jf. Figur 3-1). I 4. kvartal 2023 var antall ansatte med tilskudd kommet opp i nesten 90 tusen, tilsvarende 3 prosent av de sysselsatte.

Figur 3-1: Danmark - antall ansatte med fleksjobtilskudd. Kv 1 2017 – kv 4 2023



Kilde: Danmarks Statistik, tabell AUK05

⁹ På star.dk heter det «have været ansat på arbejdspladsen efter overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår i mindst 12 måneder».

3.3 Sverige

I Sverige er det flere ulike ordninger for lønnstilskudd, og de er mye brukt sammenlignet med tilsvarende ordninger i Norge. Bare én av ordningene har ikke absolutte grenser for varighet: Lönebidrag för trygghet i anställning.

Ordningene som kan brukes ved ansettelse av langtidsledige - uten nedsatt arbeidsevne - er tidsbegrensete. Lönebidrag för trygghet i anställning har ingen absolutt tidsbegrensning.

Det er en del felles bestemmelser knyttet til de tre ordningene med lönebidrag:.

- Før ansettelsen skal Arbetsförmedlingen vurdere om stillingen passer for arbeidssøkeren og hvor stort tilskudd som kan tilbys. Stillingen skal gi muligheter for utvikling av arbeidsevnen
- Det skal inngås avtale mellom den ansatte, arbeidsgiveren, tillitsvalgte og Arbetsförmedlingen om ansettelsen.
- Arbetsförmedlingen følger «regelmessig» opp avtalen. Form og frekvens for oppfølging er ikke spesifisert.

Nærmere om «Lönebidrag för trygghet i anställning»

Dette er den eneste ordningen med tidsbegrenset lønnstilskudd.

Målgruppe

I Arbetsförmedlingens faktablad for ordningen, heter det at ordningen bare kan brukes for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. I forskriften som regulerer ordningen¹⁰ heter det at tilskuddet kan brukes for arbeidstakere som har behov for langvarig støtte for å beholde jobben. Ordningen er ikke begrenset til arbeidssøkere med nedsatt helse.

Tilskudd kan gis for personer som kommer fra ledighet eller fra arbeid med støtte (skjermet sektor eller med lønnstilskudd). Tiltak for å utvikle arbeidsevnen og midlertidige lønnstilskudd skal være utprøvd før det gis varig tilskudd. Det er mulig å gå fra tidsbegrenset til varig lønnstilskudd hos samme arbeidsgiver.¹¹

Stillingen og ansettelsesvilkår

Arbeidstakeren skal ha ordinære vilkår og lønnsbetingelser, men arbeidsplassen, arbeidsoppgavene og arbeidstiden kan være tilpasset. Det er åpning for bruk av midlertidig stilling.

Arbeidsgiveren, arbeidstakeren, tillitsvalgte og Arbetsförmedlingen skal sammen inngå avtalen.

¹⁰ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

¹¹ Förordningen §33: Bidraget får lämnas för en person som har tagit del av insatser för att arbetsförmågan ska prövas eller utvecklas inom ramen för lönebidrag för utveckling i anställning eller lönebidrag för anställning hos samma arbetsgivare.

Tilskuddssats

I Sverige er alle lønnstilskuddsordningene definert som andel av lønnen under kr. 20 000 per måned for en heltidsstilling. Terskelen på kr. 20 000 er trolig en effektiv begrensning for alle: Det er få eller ingen som har et lavere lønnsnivå enn dette.¹²

I faktabladet heter det at utmålingen av tilskuddet påvirkes av

1. Arbeidstakerens lønn
2. Arbeidstakerens arbeidsevne
3. Arbeidstiden

Terskelen på kr. 20 000 gjelder for heltidsstillinger og at tilskuddet reduseres med stillingsbrøken, men det står ikke eksplisitt at reduksjonen er proporsjonal.

Oppfølging

Første vedtak om varig lønnstilskudd skal være tidsbegrenset til ett år. Vedtak om forlengelse kan ha ramme på opptil fire år. Det er ingen grense for antall forlengelser.

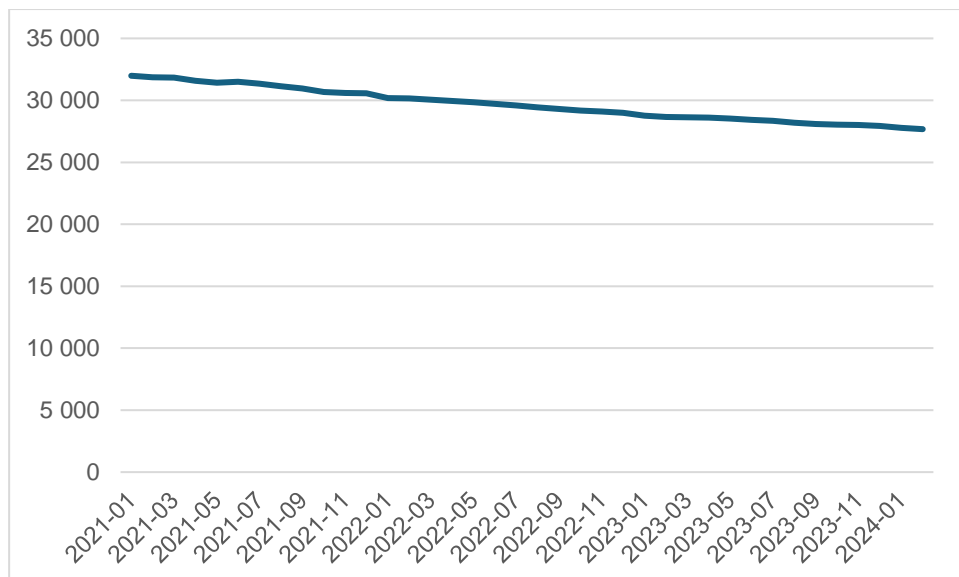
I faktabladet omtales ulike former for oppfølging som kan gjennomføres, men det er ingen av obligatoriske oppfølgingstiltak og heller ingen regelfestet hyppighet.

Bruk av ordningen

Figur 3-2 viser omfanget av lønnstilskudd i Sverige siden begynnelsen av 2021. Det er ordningene Nystartsjobb og Lönebidrag som er de klart største. Hver av ordningene dekker om lag 25 tusen ansatte.

Introduksjonsjobb ble innført i 2018. Extratjänst var en ordning med midlertidige tilskudd. Utmålingen lignet på «Lönebidrag», men med noe høyere støttenivå. Den ble i hovedsak brukt i offentlig sektor.

Figur 3-2: Sverige - antall ansatte med varig lønnstilskudd (Trygghetsanställning)



¹² Hos www.ekonomifakta.se heter det: Sverige har ingen lagstadgad minimilön. Ingångslönerna bestäms istället i kollektivavtal som förhandlas fram av arbetsgivarorganisationer och fackförbund. I många kollektivavtal ligger ingångslönen för personer som är 20 år eller äldre på cirka 22 600 kronor i månaden år 2021.

I perioden 2021-23 falt antall med varig lønnstilskudd fra om lag 32 tusen til 28 tusen. Vi kjenner ikke årsakene til nedgangen.

Engdahl (2019) finner at rekrutteringen til ordningene for lønnstilskudd i hovedsak samsvarer med de definerte målgruppene. Men de finner at menn og personer med innvandringsbakgrunn er overrepresentert blant de som får arbeid med «Nystartsjobb». Habibija (2022) viser at de tidsbegrensede ordningene har en overvekt av arbeidstakere som ikke har fullført videregående utdanning. De varige ordningene – for personer med nedsatt arbeidsevne – brukes mye overfor arbeidstakere som har fullført videregående utdanning, men bare 13 prosent har høyere utdanning.

Resultater

Engdahl (2019) ser på status for personer 3 måneder etter at de i avsluttet et arbeidsforhold med ulike typer lønnstilskudd. De viser at kun 4-6 prosent av de som kom fra ansettelse med Lønebidrag eller Introduksjonsjobb var i ordinært arbeid 3 måneder senere. Henholdsvis 28-37 prosent var i en ny jobb med lønnstilskudd. Bildet var litt annerledes for de som kom fra Nystartsjobb. Her var 26 prosent i ordinær jobb, mens 10 prosent var i jobb med tilskudd. For alle tilskuddsordningene, fant de at 50-60 prosent var registrert ved Arbetsförmedlingen, noe som betød at de var ledige eller i et annet arbeidsmarkedstiltak. I undersøkelsen ikke «Trygghetsanställning» (varig lønnstilskudd) skilt ut, og resultatene gjelder alle lønnstilskudd samlet.

Habibija (2022) ser på hvordan utforming av de svenske lønnstilskuddsordningene kan bidra til at bruken konsentreres i lavtlønnsyrker og -bransjer. Begrunnelsen er at tilskuddene er faste beløp (per årsverk) og at subsidiegraden dermed avhenger av lønnsnivået. I en statistisk analyse viser hun at endringer i maksimalt tilskudd har påvirket hvor høy lønn de ansatte med lønnstilskudd har fått. Ettersom de ansatte skal ha tarifflønn eller tilsvarende, påvirkes dermed også hvilke stillinger og bransjer de kan bli ansatt i.

3.4 Sammenligning av ordningene i Skandinavia

Vi ser her kun på ordninger uten en absolutt tidsavgrensning.

Ordningene skiller seg fra hverandre blant annet ved

- avgrensning av målgruppe
- om det er den ansatte eller arbeidsgiveren som får støtten
- insentiver/skattekiler ved økt arbeidsinnsats/lønn
- oppfølging av de ansatte
- beslutningsrutiner for vedtak

Avgrensning av målgruppen

Vi oppfatter at det er relativt små forskjeller mellom avgrensningen av målgruppen for varig lønnstilskudd i de tre landene.

- Sverige: Personer har nedsatt arbeidsevne på grunn av funksjonsnedsettelse og ar behov for varig støtte for å være i arbeid. Arbeidsledige og personer som kommer fra ansettelse med særlige vilkår hos andre arbeidsgivere eller allerede har andre former for lønebidrag. en person som har nedsatt arbeidsförmåga på grund av en funktionsnedsättning och är i behov av ett långvarigt stöd för att behålla en anställning.
- Danmark:
 - Mottar ikke «førtdispensjon» (tilnærmet lik uføretrygd i Norge)

- Har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne
- Alle muligheter for at oppnå en ordinær ansettelse gjennom for eksempel omplassering, skal være undersøkt
- Norge: Personer som gjennom en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at de har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne av helsemessige eller sosiale årsaker og har behov for varig tilpasset innsats fra NAV

Vi oppfatter at Norge skiller seg ut ved at varig lønnstilskudd kan kombineres med full uføretrygd. I Danmark er ordningen eksplisitt reservert for personer som ikke mottar førtidspensjon (tilnærmet lik uføretrygd). For øvrig er avgrensningene ganske like, men det er nyanser i hvilke veier man kan ha inn til lønnstilskudd. En hovedregel i alle landene er at tiltaket normalt ikke er ment for videreføring av tidligere ansettelse på ordinære vilkår.

Støttenivå

Det er store forskjeller mellom de skandinaviske landene i hvordan lønnstilskudd utmåles. Vi finner også meget store forskjeller i støttenivå. Støttenivået varierer også med lønnsnivået til den det betales tilskudd for/til.

Beregningene reflekterer maksimal støtte for arbeidstakere med lønnsnivåene vi har lagt til grunn.

For alle landene, gjør terskelverdier i regelverket at støttenivået (tilskudd i prosent av lønnskostnader) er høyere for de som har minstelønn enn for de som har gjennomsnittslønn for alle arbeidstakere.

For ansatte med de laveste lønnsnivåene i tariffavtalene, er den svenske ordningen som gir høyest støttenivå, men for ansatte med gjennomsnittlig lønnsnivå, er det den norske ordningen som gir mest støtte.

Ettersom tilskuddene i Danmark går til arbeidstakeren, vi ikke vet hvor høy lønn de fleksjob-ansatte får, er det ikke grunnlag for å beregne tilskudd i prosent av utbetalt lønn. Det er da ikke så relevant å beregne tilskudd i prosent av ordinær lønn, men vi kan tilskudd for en heltidsansatt som en andel av lønn for ansatte på ordinære vilkår.

Støttenivået er langt lavere i Danmark enn i Sverige. For ansatte på de laveste lønnsnivåene i tariffavtalene, er støtten lavere i Norge enn i Sverige, men for lønsmottakere med gjennomsnittslønn, er tilskuddssatsen høyest i Norge.

Tabell 3-4: Lønnstilskudd – sammenligninger av støttenivå¹³

Gjennomsnitts-lønn	Timelønn i NOK	Månedslønn	Lønnskostnad	Lønns-tilskudd NOK	Tilskudd, % av lønnskostnad
Danmark	562	79 676	89 476	13 272	15 %
Sverige	262	37 138	48 985	22 800	47 %
Norge	459	64 973	76 863	45 743	60 %

¹³ Gjennomsnitt timelønn og «andre lønnskostnader» hentet fra Eurostat og konvertert til NOK med gjennomsnittlig valutakurs for året. Lønnstilskudd er beregnet av oss på grunnlag av reglene omtalt i teksten, Minstelønn er hentet fra Arbeidstilsynet (Norge), www.ekonomifakta.se (månedslønn Sverige) og beregnet på basis av Svarstad (2018) (for Danmark)

Minstelønn					
Danmark	309	43 822	49 212	8 432	17 %
Sverige		22 600	29 809	22 800	76 %
Norge	207	29 325	34 691	23 243	67 %

Insentiver

Lønnstilskudd kan påvirke arbeidsgivernes insentiver til å styrke ansattes produksjonsbidrag/arbeidsevne og de ansattes insentiver til å arbeide mer og bedre.

Virkningene for arbeidsgivers insentiver avhenger av om lønnstilskuddene tilpasses arbeidstakerens produksjonsbidrag og om lønnen tilpasses tilsvarende. Vi kan her ta den norske ordningen som eksempel. Hvis en arbeidstaker som er ansatt med lønnstilskudd forbedrer sitt produksjonsbidrag og verken lønn eller tilskudd tilpasses, vil den økonomiske fordelene av forbedringen tilfalle arbeidsgiveren. Hvis det økte bidraget kommer utelukkende i form av økt stillingsbrøk/arbeidstid, vil det være den ansatte som får den økonomiske gevinsten. Hvis den ansatte blir mer produktiv (per time), kan man si at personens arbeidsevne har økt, noe som tilsier at lønnstilskuddet bør reduseres. Da vil det være staten som får den økonomiske gevinsten gjennom redusert tilskudd. Hvis den aktuelle virksomheten ikke har en form for resultatlønn, vil den ansatte gjerne ofte ikke få den økonomiske gevinsten av økt produksjonsbidrag, uten å skifte stilling.

Ut fra dette, mener vi den norske ordningen gir arbeidstakerne økonomiske insentiver til å øke antall arbeidstimer, men ikke til å utvikle sin arbeidsevne. Hvis ordningen forvaltes slik det er tenkt (herunder at tilskuddet tilpasses produktiviteten), har heller ikke arbeidsgiverne sterke insentiver til å utvikle arbeidsevnen hos ansatte de får lønnstilskudd for. Men hvis tilskuddene ikke tilpasses, har arbeidsgiverne sterke insentiver til å styrke de ansatte arbeidsevne.

I den svenske ordningen framstår tilskuddene som lite tilpasset arbeidstakernes arbeidsevne. Tilskuddene er i hovedsak uavhengig av den ansattes lønnsnivå, gitt at lønnen er høyere enn de aller laveste lønnsattsene i svenske tariffavtaler. Hvis man antar at lønnsattsene i liten grad tilpasses de ansattes produktivitet/arbeidsevne, har arbeidsgiverne sterke insentiver til å utvikle arbeidsevnen for dem som er ansatt med lønnstilskudd. Utformingen av Lönebidrag gjør at støtten til arbeidsgiver påvirkes lite av lønnsnivået til den ansatte det betales tilskudd for. Tilskuddet blir blant annet det samme i et lavtlønnsyrke som i et høytlønnsyrke. I en utredning for svensk LO argumenteres det for at denne utformingen gjør at ansettelse med Lönebidrag konsentreres i lavtlønnsyrker og at dette kan føre til sterk fortrenning av arbeidssøkere på ordinære vilkår i disse jobbene. Vi kjenner ikke til noen studier som analyserer fortrenningseffekter i Norge og Danmark.

I Danmark skal tilskuddene tilpasses både arbeidstid og produktivitet. Videre får ikke den ansatte ordinær lønn, men lønn som er tilpasset produksjonsbidraget. Hvis arbeidsgiver bidrar til å heve arbeidstakerens produksjonsbidrag, skal lønnen tilpasses. Hvis ordningen faktisk forvaltes på denne måten, er det arbeidstakeren og offentlig sektor (stat og kommune) som får fordelene av økt produksjonsbidrag. Hvis lønnsnivået faktisk ikke tilpasses forbedringer i produktivitet, er det arbeidsgiveren som får fordelene. I Fleksjob fungerer det som en ekstra skatt på lønnsinntekten til den ansatte. Dette skyldes avkortningen av tilskuddet hvis arbeidstiden øker. Ordningen gir derfor disinsentiv til økt arbeidstid.

Bruk av ordningen

I februar 2024 ble det betalt varig lønnstilskudd for 3 924 arbeidstakere. På samme tid var det 13 247 personer som var i VTA, hvorav 3 748 i ordinær virksomhet.¹⁴

Lønnstilskudd er mindre brukt i Norge enn i Danmark og Sverige. Mange ser på dette som en (delvis) forklaring på at Sverige og Danmark har en høyere sysselsettingsandel blant personer med nedsatt funksjonsevne enn Norge (Næsheim & Sundt, 2016 og NOU 2021).

Trolig er det flere grunner til at ordningen er mindre brukt i Norge. I Norge stilles det relativt strenge krav både til arbeidsevnevurdering og utprøving/vurdering av andre tiltak før man gir varig lønnstilskudd. I Sverige var en tilsvarende ordning rettighetsbasert i en periode, men dette er nå endret (jf. NOU 2021:2).

Det svenske arbeidsmarkedet er om lag dobbelt så stort som det norske, men antall ansatte med varige lønnstilskudd er om lag seks ganger antallet i Norge. Mest brukt er varige lønnstilskudd i Danmark. Det danske arbeidsmarkedet er om lag på størrelse med det norske, men antall ansatte med lønnstilskudd er mer enn 20 ganger så høyt i Danmark.

Omfanget av skjermet arbeid

Man kan se varige lønnstilskudd og skjermet som alternative tiltak for samme målgruppe. Forskjeller i utforming og forvaltningen av disse tiltakene påvirker fordelingen av deltakere mellom disse to tiltaksformene.

Danmarks Statistikk oppgir at ved utgangen av 2022, var det nær 5 800 i skjermet sysselsetting i Danmark.¹⁵ I Sverige oppgir Samhall (den statlige organisasjonen som tilbyr skjermet sysselsetting) at de hadde nær 24 000 ansatte i skjermet ansettelse i 3. kvartal 2023.¹⁶ I Norge hadde nær 9 500 varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet i februar 2024 og 3 700 i ordinær virksomhet. Til sammen var det mer enn dobbelt så mange i Norge med skjermet arbeid som i Danmark, men ser man på summen av skjermet arbeid og varige lønnstilskudd, er tiltaksbruken langt mer omfattende i Danmark.

Relativt til arbeidsmarkedets størrelse, var skjermet arbeid noe mer brukt i Sverige enn i Norge. Sverige bruker altså både varig lønnstilskudd og skjermet arbeid mer enn vi gjør i Norge.

¹⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>

¹⁵

<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/define.asp?PLanguage=0&subword=tabel&MainTable=H AND02&PXId=215385&tablestyle=&ST=SD&buttons=0>

¹⁶ Samhall: Delårsrapport, januar-september 2023

4 Forskning på virkninger av lønnstilskudd

4.1 utfordringer med overførbarhet

Det finnes mye forskning på virkninger av lønnstilskudd på arbeidsmarkedsdeltakelse. Mye av denne forskningen skiller imidlertid ikke på målgruppe eller tilskuddets varighet. Når vi avgrensner oss til forskning på varige lønnstilskudd til personer med nedsatt arbeidsevne blir utvalget av gode effektstudier mer begrenset. Det er derfor usikkert om funnene i den eksisterende forskningen er relevant og overførbart til virkningene av varig lønnstilskudd (VLT). Inntrykket fra litteraturen er at de fleste lønnstilskuddsordningene som finnes, er tidsbegrensede tilskudd. Ofte er målgruppen personer med lav kompetanse og/eller lite arbeidserfaring eller personer som har vært arbeidsledige lenge, men uten varig nedsatt arbeidsevne.

Målet med midlertidige lønnstilskudd er hovedsakelig overgang til arbeid på ordinære vilkår uten støtte. Tilskuddene gis gjerne uten at alle andre tiltak er utprøvd og heller ikke nødvendigvis som siste eller eneste tiltak.

Heller ikke all forskning på varige lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne er overførbare. Grunnen er at blant annet at lønnstilskuddsordningene har svært ulik utforming i ulike land, jf. beskrivelse av ordningene i de skandinaviske landene i kap 3. Ulik utforming gir ulike virkninger. Det er også grunn til å anta at forvaltningen – herunder beslutningsprosedyrer – påvirker utfallene og virkningene av ordningene.

4.2 Virkninger av lønnstilskudd

Ulike former for subsidiert sysselsetting er kontroversielt, blant annet fordi det er en frykt for at dette kan føre til fortrenning og utstøting av arbeidstakere som faller utenfor ordningene, og til at virksomheter som utnytter slike ordninger kan fortrenge andre. Fagbevegelsen har vært særlig skeptiske til slike ordninger. Vi kan her vise til LOs holdning til arbeidsorientert uføretrygd (NOU 2021:2). LOs representant pekte blant annet på problemer med mulige virkninger for press på de laveste lønnsnivåene og fortrenningseffekter.¹⁷

Ett problem med lønnstilskudd og lignende ordninger er at det er vanskelig å måle effektene, og at ordningene er kompliserte å forvalte fordi det ikke finnes gode metoder for utmåling av tilskuddene for hvert enkelt arbeidsforhold. Problemene med å måle effektene av lønnstilskudd er knyttet blant annet til at det finnes få kontrollerte eksperimenter. Det er vanligvis vanskelig å kontrollere for seleksjon til tiltaket og dermed til å beregne hvor mange av de som arbeider med lønnstilskudd som ville vært i jobb uten tilskudd. Videre er det vanskelig å beregne hvilket tilskudd som ville vært tilstrekkelig til å etablere og videreføre arbeidsforholdet. Dette innebærer usikkerhet rundt dødvektstapet eller omfanget av kostnadsoverveltning fra arbeidsgiver til det offentlige.

Problemene med å måle effektene av lønnstilskudd er trolig en viktig grunn til at anslag på effekter generelt, samt fortrenning og dødvektstap spesielt, varierer mye.

¹⁷ Se mindretallsmerknad på s. 262 i NOU 2021:2

4.2.1 Virkning for sysselsetting

Spjelkavik (2008) omhandler tidsbegrenset lønnstilskudd (TULT). Evalueringen er ikke primært en effektanalyse, men den indikerer at deltakelse på TULT bidro til at flere uføre beholdt sin tilknytning til arbeidslivet gjennom deltidsarbeid.

Von Simson (2023) oppsummerer norske erfaringer med effekter av arbeidsmarkedstiltak og Lesner (2019) sammenstiller erfaringer med lønnstilskudd for personer med nedsatt funksjonsevne, herunder varige lønnstilskudd.

Von Simson (2023) viser til at forskningen finner overveiende positive resultater av lønnstilskudd på overgang til jobb. Hennes konklusjoner om virkninger av lønnstilskudd som arbeidsrettet tiltak for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne er i hovedsak basert på Westli (2008) og Markussen og Røed 2014. De positive resultatene av lønnstilskudd gjelder ikke minst for unge med nedsatt arbeidsevne. Unge som deltar på tiltaket tidsbegrenset lønnstilskudd har både høyere sannsynlighet for å komme over i jobb og lavere sannsynlighet for å gå over på trygd enn de som deltar i et annet tiltak eller ikke deltar i tiltak i det hele tatt (Cools m.fl., 2018). På dette grunnlaget anbefalte det regjeringsoppnevnte sysselsettingsutvalget en betydelig økning i bruken av lønnstilskudd (NOU, 2019:17).

Westlie (2008) evaluerte virkninger av ulike hovedtyper av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Lønnstilskudd gis kun til personer (eller personenes arbeidsgiver) som er i arbeid. Lønnstilskudd har derfor – i deres definisjon av sysselsetting – ingen innelåsingeffekter (negative virkninger på overgangen til arbeid i tiltaksperioden), men kan, så lenge det gis tilskudd, ha negative virkninger for ansettelse på *ordinære vilkår*.

Markussen og Røed (2014) ser på virkninger av ulike tiltak for AAP-mottakere. De finner at tiltak som ligner mest på ordinær sysselsetting (herunder lønnstilskudd) er mest effektive, men også at støtte til ordinær utdanning virker godt, etter en periode med innelåsing i tiltaket.

Hovedkonklusjonen i Lesner (2019) at lønnstilskudd har moderate, positive effekter for sysselsetting av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, men kunnskapsgrunnlaget er svakt.

Det finnes også noen få andre relevante studier.

Angelov and Eliason (2018b) er en svensk studie av virkninger av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. De skiller ikke mellom midlertidige og varige tilskudd. Studien konkluderer med at lønnstilskudd gir lavere ordinær sysselsetting mens de ytes tilskudd, men også redusert overgang til uføretrygd. Dette innebærer at tilskuddene innebar et visst dødvektstap (det ble gitt tilskudd til enkelte som ville hatt ordinær jobb hvis det ikke var gitt tilskudd), men også at tilskuddene hindret utstøting fra arbeidsmarkedet.

AFI og Proba evaluerte i 2013-19 bruk av AAP som lønnstilskudd. Svakheter i utforming og gjennomføring av forsøket med første at det var problematisk å beregne effektene, men Proba fant at tiltaket ga en økning i sysselsettingen blant annet tidligere AAP-mottakere i kontorene som deltok i forsøket.¹⁸

Von Simson & Hardoy (2020) analyserte effekter av arbeidsrettede tiltak for unge i Norge med varig nedsatt arbeidsevne. De finner at lønnstilskudd er det mest effektive tiltaket. I studien skiller de ikke mellom varige og midlertidige lønnstilskudd, og effektene reflekterer trolig i hovedsak effekter av midlertidige tilskudd.

Hall et.al. (2022) ser på effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak i Sverige og Norge for unge arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. I studien skiller de ikke mellom midlertidige og varige lønnstilskudd. De finner at lønnstilskudd har ganske sterke positive virkninger for overgang til

¹⁸ Lillebø, Otto Sevaldson, and Helene Berg. "Arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd—en effektevaluering." *Søkelys på arbeidslivet* 37.1-2 (2020): 38-51.

ordinær sysselsetting etter at tiltaket er avsluttet. Ettersom midlertidige lønnstilskudd har betydelige større omfang enn varige, reflekterer funnene trolig i hovedsak virkningene av midlertidige.

4.2.2 Dødvektseffekter

Dødvektstap oppstår når man gjennomfører tiltak der resultatet ville blitt oppnådd uten tiltak eller tiltak i mindre omfang. I forbindelse med lønnstilskudd, kan det være tilfeller der arbeidstakeren ville hatt ansettelse uten tilskudd eller med et lavere tilskudd. Enkelte bruker også betegnelsen «innlåsning» når en arbeidstaker som arbeider med lønnstilskudd kunne hatt arbeid uten tilskudd. Om dette kan betraktes som innlåsning avhenger av om man inkluderer arbeid med tilskudd som en måloppnåelse. Westlie (2008) og Angelov & Eliason (2018b) velger her ulike definisjoner av måloppnåelse.

Flere av studiene over omhandler – eksplisitt eller implisitt – dødvektstap. Temaet er mest eksplisitt behandlet i Angelov & Eliason (2018b) som beregner hvor mange av de ansatte med lønnstilskudd som kunne arbeidet uten tilskudd. De finner at dette gjelder ganske mange de første årene (om lag 20 prosent det første året med tilskudd), men nesten ingen etter ti år, selv om ganske mange (12 prosent av populasjonen) fortsatt mottok støtte. I tillegg var andelen med uføretrygd 20 prosentpoeng lavere etter 10 år. I den svenske ordningen, ser det ut til at dødvektstapet er stort de første årene, men at overgang til ordinær sysselsetting reduserer dødvektstapet etter hvert. Etter 10 år er det nesten ingen som mottar tilskudd, som kunne arbeidet uten tilskudd.

Brown, et.al. (2015) refererer til studier som finner at fortrenkning og/eller dødvektstap tilsvarer mellom 20 og 93 prosent av tilskuddsbeløpet. Det meget store spriket i resultater reflekterer trolig både reelle forskjeller i effekter (knyttet til ordningenes utforming og arbeidsmarkedenes funksjonsmåte i ulike land), men trolig også forskjeller i beregningsmetoder. De har ikke separat omtale av henholdsvis varige og midlertidige tilskudd. Det ser ut til å være en klar tendens til at lønnssubsider har en innlåsningseffekt og dødvektstap, det vil si at en del av de arbeidstakerne det betales lønnstilskudd for ville oppnådd arbeid på ordinære vilkår eller med lavere tilskudd. Men samtidig bidrar også tilskudd til redusert overgang uføretrygd.

4.2.3 Fortrenkning

Tiltak som bidrar til at en arbeidssøker kommer i jobb, kan tenkes å fortrenke en annen arbeidssøker. Ansettelse med lønnstilskudd kan tenkes å erstatte ansettelse av en annen på ordinære vilkår. Det meste av forskningen på lønnstilskudd omhandler virkningene for de som ansattes med lønnstilskudd og ikke for virksomheten eller for arbeidsmarkedet for øvrig. Men det finnes noe forskning på fortrenkningseffekter av tilskudd.

Moczall (2013) er en analyse av fortrenkningseffekter av en ordning kalt «JobPerspektive». Målgruppen var personer med svak arbeidsmarkedstilknytning som følge av lav kompetanse, svake tyskkunnskaper eller nedsatt arbeidsevne. Maksimal tilskuddssats var 75 prosent. Varighet av første tildeling var 2 år, men tilskuddet kunne forlenges uten endelig begrensning. I evalueringen ser de på sammenhengen mellom virksomhetenes ansettelser med lønnstilskudd og ansettelser på ordinære vilkår. De finner en statistisk signifikant, men svak, positiv sammenheng mellom subsidiert og ordinær sysselsetting i virksomhetene, altså det motsatte av fortrenkning. En mulig forklaring på dette paradoksale resultatet er at den positive sammenhengen mellom subsidiert og ordinær sysselsetting ikke er drevet av lønnstilskuddene, men av forskjeller i virksomhetenes behov for arbeidskraft. Dummert (2020) er en analyse av en annen lønnstilskuddsordning i Tyskland. Studien gjelder bare offentlig og ikke-kommersiell privat sektor. Den har samme hovedkonklusjon som Moczall (2013): Ingen fortrenkningseffekt og en svak tendens til det motsatte (subsidiert og ordinær arbeidskraft som supplement).

Gravoueille (2022) undersøker virkninger av lønnstilskudd i Frankrike for samlet sysselsetting og lønnsnivå. Lønnstilskuddene som analyseres gis til mottakere av velferdsytelser og fungerer som et ekstra insentiv til å gå ut i arbeid. Analysen utnytter at mottakerne av tilskuddene ikke fordeler seg jevnt utover arbeidslivet. Hovedkonklusjonen er at tilskuddene gir økt sysselsetting (medregnet de som arbeider med støtte), men at økt arbeidstilbud presser ned lønningene i enkelte segmenter av arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting og reduserte lønninger nøytraliserer hverandre, slik at samlet lønnsinntekt ikke påvirkes.

Whitmore Schanzenbach (2021) er en analyse av den store lønnstilskuddsordningen i USA – «Earned Income Tax Credit» (EITC). Den ble etablert i 1975, men er endret over tid. Den gir ekstra utbetalinger til forsørgere som kommer ut i jobb og har dermed mer til felles med Fleksjob i Danmark og den franske ordningen evaluert av Gravoueille enn med lønnstilskuddsordningene i Norge. Stimulansen er midlertidig for mottakerne. Hovedkonklusjonen er at EITC og utvidelsene av ordningen har hatt betydelige positive effekter på sysselsettingen. Dette tilsier av effekten av tiltaket for målgruppen er sterkere enn den (eventuelle) negative effekten for andre arbeidstakere.

4.2.4 Virkning for virksomhetene

Lombardi (2018) er en studie av hvordan bruk av lønnstilskuddsordninger påvirker virksomhetene. Analysen dekker 1998-2008. I 2007 ble forvaltningen av lønnstilskudd endret fra å være basert på vurderinger av veiledere i Arbetsförmedlingen til å bli regelstyrt/automatisk uten skjønnsmessig vurdering. Studien har to hovedkonklusjoner: De virksomhetene som hadde ansatte med lønnstilskudd vokste mer enn de uten. Denne effekten ble nesten borte da ordningen ble endret til regelstyrt. Den siste konklusjonen kan kanskje forklares med at veilederne unngikk å tildele lønnstilskudd til virksomheter med dårlige økonomiske utsikter.

I Hansen m.fl. (2010) sin studie av TULT fant de at i om lag 75 prosent av tilfellene ble tiltaket brukt hos eksisterende arbeidsgivere. Videre heter det i prp. 39 L (2014-2015) at tiltaket ofte ble brukt for å sikre full lønn til arbeidstakere som faktisk hadde redusert arbeidstid. Dette var ikke i tråd med intensjonen bak ordningen, og i visse tilfeller heller ikke i tråd med regelverket. Proposisjonen inneholdt forslag om innføring av varig lønnstilskudd som en permanent ordning. Samtidig ble regelverket strammet inn, særlig i mulighetene for tildeling til eksisterende ansatte.

4.2.5 Oppsummering

Det finnes ingen forskning på virkninger av ordninger som ligner mye på varige lønnstilskudd i Norge. Riktignok har norske forskere inkludert virkninger av varige lønnstilskudd i sine analyser, men disse studiene skiller ikke mellom midlertidige og varige tilskudd.

Forskningen tyder på at langvarige tilskudd gir økt sysselsetting totalt, men det kan være betydelig dødvectstap i form av at det gis tilskudd for ansatte som kunne vært eller blitt ansatt på ordinære vilkår. Langvarige lønnstilskudd gir redusert overgang til uføretrygd.

Det er ingen studier som påviser sterk fortrenningseffekt. Det er kun én studie som fokuserer særskilt på dette temaet, og denne studien finner ingen fortrenningseffekt.

5 Varig lønnstilskudd – bruk og forvaltningen

I dette kapitlet beskriver vi rollene, rammebetingelsene og prosessene i forvaltningen og oppfølgingen av VLT. Vi ser på hvordan NAV-kontorene og NAV-fylkene har organisert forvaltningen av VLT, hvem som er involvert i vurderingen og hvilke vurderinger som ligger til grunn for VLT. Vi ser også på hvordan oppfølgingen av vedtakene, brukerne og virksomhetene fungerer og hvilke erfaringer aktørene har med dialog og forhandling med arbeidsgiverne.

Videre bruker vi statistikk fra registerdataene til å belyse kjennetegn og utfall, herunder hvem som får VLT, hvor de arbeider, hva slags tiltak og ytelser de har før VLT og mens de deltar i VLT og vi ser på hvor lange de blir i tiltaket og hva de går til etter tiltaket.

5.1 AID og AvDir – forskrift og rundskriv

AID forvalter tiltaksforskriften, som blant annet regulerer bruk og utforming av VLT (tiltaksforskriften kapittel 10). Forskriften regulerer blant annet formålet, målgruppen og krav til deltagelse. Forskriften sier blant annet at VLT normalt skal brukes som et rekrutteringstiltak og bare unntaksvis for fastholdelse av eksisterende arbeidsforhold.

AVDir har utformet et rundskriv til tiltaksforskriften. Det utfyller alle bestemmelsene i forskriften. Det er rundskrivet som angir maksimale tilskuddssatser. Videre spesifiserer rundskrivet blant annet klarere krav til forutgående vurdering og utprøving av midlertidige tiltak.

VLT finansieres innenfor Kap. 634, post 76 «Tiltak for arbeidssøkere» på AIDs budsjettet. Denne posten videreføres direkte som tildeling til AVDir. Videre fordeling av midlene beskrives i avsnitt 5.2.

5.2 Roller: NAV-kontor og NAV fylke

Det er NAV-kontorene som har ansvaret for forvaltningen og beslutninger knyttet til VLT.

I NAV fordeles bevilgningene til tiltak på de ulike fylkesenhetene på basis av nøkkeltall som skal indikere behov for tiltak. Fylkesenhetene kjøper inn og finansierer en del typer tiltak, men ikke lønnstilskudd. Så vidt vi kjenner til, fordeler alle fylkene de resterende midlene videre til det enkelte kontor på basis av nøkkeltall. Det er det enkelte kontors budsjett som skal dekke utgiftene til lønnstilskudd og enkelte andre tiltak.

Det er i hovedsak de enkelte NAV-kontorene som har utarbeidet rutiner for hvordan ordningen skal forvaltes hos dem. I noen fylker har også NAVs fylkesledd vært involvert i å utarbeide rutiner. I den grad det fastsettes grenser for hvor stor andel av tiltaksbudsjettet som skal gå til VLT, er det kontorene og ikke fylkesenhetene som beslutter dette.

Det varierer hvor involvert NAV fylke er i forvaltningen av VLT. I de fleste fylkene har NAV fylke tatt en tilbakelemt rolle, som innebærer at de i liten grad involverer seg i kontorenes forvaltning av VLT og skjønnsutøvelsen i den enkelte tildeling. I tre av fylkene vi har gjennomført intervjuer i, driver fylkesenheten en formalkontroll av hver tildeling – det vil si en kontroll av at tildelingen ikke bryter med eksisterende regelverk. I noen av fylkene fungerer NAV fylke som faglig støtte for kontorene i arbeidet med VLT, og de jobber også aktivt for å etablere lik praksis på tvers av kontorene. I ett av fylkene har de etablert et såkalt fagnettverk hvor tiltakene diskuteres og der de jobber for lik praksis på tvers av kontorene i fylket:

Vi har et eget fagnettverk/fagteam hvor fylket, tiltaksenheten og alle NAV-kontorene (ved tiltaks koordinatorene) er representert. Dette fellesskapet diskuterer alle tiltak (innen tiltaksforskriften) og jobber for lik praksis i fylket. (Representant NAV Fylke)

Ved et annet fylkeskontor forteller de ansatte at de er tilgjengelige for veilederne dersom de har behov for å diskutere en VLT-sak. Det kan for eksempel handle om hvorvidt vilkårene er

oppfylt, om tilskuddssatsen er riktig, hvordan veilederne kan gå frem for å forhandle tilskuddssats med arbeidsgivere, m.m.

5.3 Hvem får varig lønnstilskudd?

Vi har to kilder til informasjon om hva som kjennetegner de som har og får tildelt VLT:

- Registerdata på individnivå fra NAVs fagsystemer
- Intervjuer med ansatte i NAV

Der registerdata gir informasjon, bruker vi disse, og bruker da data fra intervjuene for å nyansere inntrykket fra registerdata. Intervjuundersøkelsen er imidlertid ikke gjennomført for å sikre representativitet, og dette gjør at vi må ta forbehold knyttet til resultater av intervjuene når det gjelder «hva som er det mest vanlige».

Inntrykk fra intervjuene

I intervjuene med ansatte ved NAV-kontor har vi spurt om hva som kjennetegner brukere som mottar VLT. Informantene forteller at brukerne har helsemessige og/eller sosiale utfordringer som gjør at de har en varig nedsatt arbeidsevne. Blant brukerne som mottar VLT, men som ikke har en tydelig avgrenset diagnose, kan arbeidsevnen være vurdert til varig nedsatt grunnet en sammensetning av diffuse helseplager, utfordringer med rus, lese- og skrivevansker eller krevende forhold på andre livsområder.

Det kan være personer som tidligere har hatt utfordringer med rus, som sliter med å komme tidsnok og trenger oppfølging på arbeidsplassen for å i det hele tatt være på arbeidsplassen. (Tiltakskoordinator NAV-kontor)

Blant brukerne som rekrutteres til ny stilling gjennom VLT, er det mange som har begrenset arbeidserfaring, og en del har ikke fullført skolegang. I de tilfellene VLT brukes til fastholdelse av stilling, har brukerne stort sett hatt en stabil tilknytning til arbeid.

Veilederne framholdt at fordi VLT er et alternativ til uføretrygd, er det få av deltakerne på VLT som har full uføretrygd. Selv om regelverket åpner for at en person som mottar full eller gradert uføretrygd kan søke om VLT, er det ifølge veilederne sjelden at brukere kommer tilbake til NAV for å søke VLT etter at de har fått innvilget uføretrygd. Dette forklares dels med at brukerne kan være slitne av NAV-systemet og derfor ikke ønsker å gå tilbake til NAV. En del tror også at brukere som har fått innvilget uføretrygd kan være nervøse for hvilken konsekvens eventuelt arbeid og lønnstilskudd kan ha for uføretrygden.

De som er uføre er ikke så keen på å røre på uføretrygden sin, det er kjempeskummelt. Selv om det egentlig ikke er sånn lengre. Jeg tror det er et problem. Kanskje om 25 år så er vi der. Mange glemmer å innrapportere lønnen, så får de krav om tilbakebetaling. Det er skummelt hvis de ikke gjør det riktig. (Tiltaksansvarlig NAV-kontor)

Jeg ser for meg at de som har fått uføre kvier seg for å ta kontakt. Tror de heller finner en mindre jobb på egenhånd. De er som regel slitne av oss. (Veileder NAV-kontor)

Informantene har ikke pekt på spesielle grupper som skiller seg ut ved spesielt høy eller lav andel med VLT, bortsett fra at enkelte har nevnt at det er ganske mange unge med lidelser i autismespekteret som får VLT.

Kjønn

Menn er overrepresentert blant de arbeidstakere det betales tilskudd for. Ved utgangen av 2023 var 69 prosent menn og 31 prosent kvinner. Vi har sammenlignet dette med kjønnsfordelingen blant alle med nedsatt arbeidsevne som er på tiltak. Der finner vi en mye

jevnere kjønnsfordeling (52 prosent menn, 48 prosent kvinner).¹⁹ I intervjuene har vi ikke fanget opp at kjønnsfordelingen på VLT er skjev eller forklaringer på dette, men vi spurte heller ikke om dette, blant annet fordi analysene av registerdata forelå etter at intervjuene var gjennomført.

Alder

I gjennomsnitt var deltakerne i VLT ved utgangen av 2023, 46 år gamle. Etter at TULT ble faset ut i 2019, har gjennomsnittsalderen sunket fra ca. 49 år. Vi mener intervjuene kan bidra til å belyse grunnen til dette: TULT ble brukt mye til fastholdelse av eksisterende ansettelse, blant annet for seniorer som med svekket helse. Dette trakk gjennomsnittsalderen i TULT opp. Nå er de som fikk TULT, i ferd med å gå ut av VLT, og dette gir en yngre deltakergruppe.

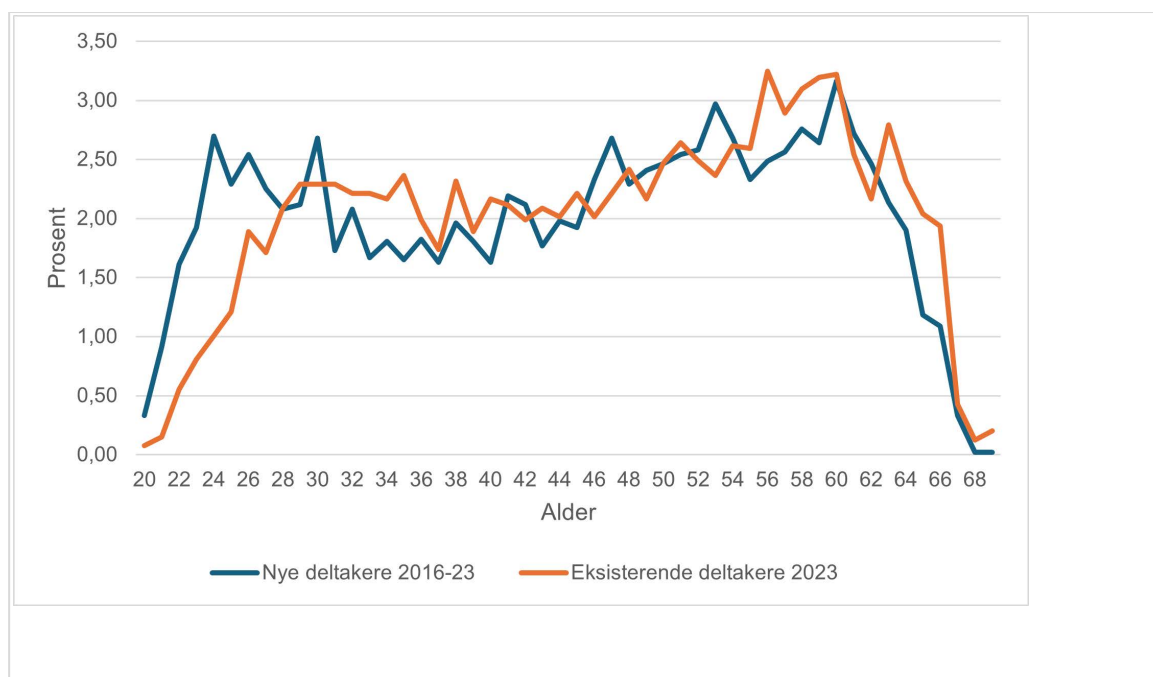
Vi har ikke presise data for alderen til deltakere med nedsatt arbeidsevne i andre NAV-tiltak, men har brukt deltakernes fordeling på aldersgrupper til å anslå gjennomsnittsalderen. Vårt anslag er at i gjennomsnitt var alle med nedsatt arbeidsevne som deltok i tiltak i 2023 38 år – betydelig yngre enn deltakerne på VLT.

Våre data viser at de yngste deltakerne på VLT er 20 år, mens de eldste er 70 år.

Figur 5-1 viser alderssammensetningen blant nye og eksisterende deltakere i VLT. For nye deltakere, har vi holdt overføring fra TULT utenfor. Figuren viser at det er to topper i alder for tildeling: Aldersgruppene 24-30 år fra 50 år og oppover. Det er flere nye per årstrinn i alder fra 50 år og oppover enn blant de under 30 år.

Figuren viser også at eksisterende deltakergruppe er noe eldre enn de nye. Avgangen fra tiltaket vil trolig være ganske omfattende de nærmeste årene.

Figur 5-1: Alder ved oppstart av VLT 2016-2023 (ekskl. Overføring fra TULT) og alle deltakere desember 2023. Prosent



¹⁹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>

Vi har ikke gode forklaringer på denne aldersfordelingen, men en hypotese kan være at VLT brukes til en del unge som enten har problemer med å tilpasse seg arbeidslivet eller som kroniske helsetilstander som reduserer arbeidsevnen. Den andre store brukergruppen kan være eldre som får svekket helse eller som har en type jobb som er fysisk krevende. Hvis dette stemmer, vil man i de eldre aldersgruppene finne at VLT brukes en del til fastholdelse av eksisterende stilling (slik TULT ble), mens de yngre rekrutteres inn.

Vi har også sammenlignet aldersfordelingen blant eksisterende VLT-deltakere med tilsvarende fordeling for TULT som er vist i Hansen (2010) (med data fra 2008). Sammenligningen viser at det er blitt en noe høyere andel unge deltakere siden 2008. Andelen av deltakerne som er under 30 år, har økt fra 11 til 16 prosent, mens andelen over 50 år har falt fra 47 til 44 prosent.

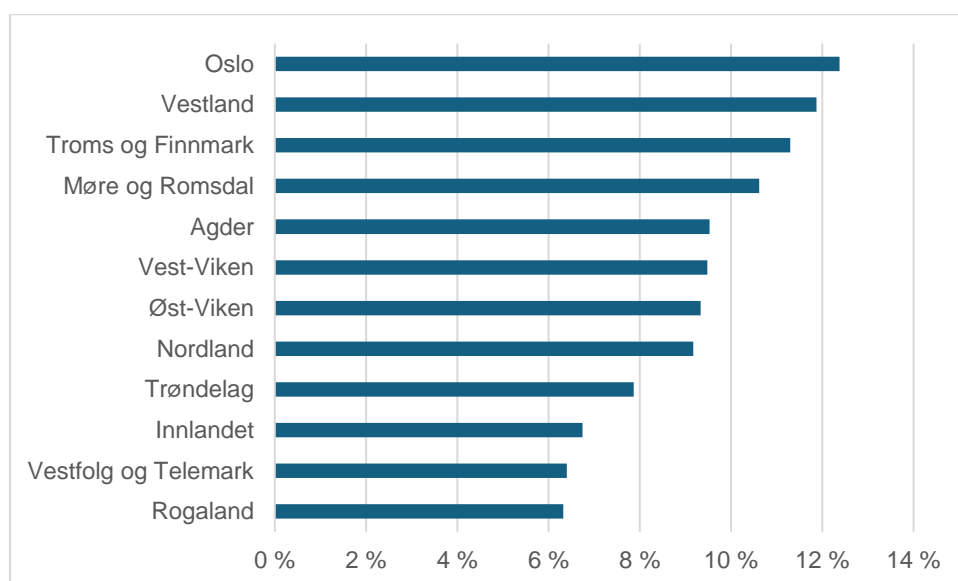
Innsatsgrupper

I NAV registreres det hva slags innsatsbehov (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset eller varig tilpasset) den enkelte bruker har. Vi har sett på hvilke innsatsgrupper deltakerne i VLT fordeler seg på pr. desember 2023. Som ventet er de fleste (98 prosent) i «varig tilpasset innsats», mens 2 prosent er i «Spesielt tilpasset innsats».

Geografisk – bruk i ulike fylker

Det er ikke opplagt hvilke nøkkeltall som er best egnet for å sammenligne hvor mye brukt VLT er i ulike geografiske områder. Som nevnt over, er nesten alle deltakerne på VLT i innsatsgruppen «varig tilpasset innsats». Ett mål kan dermed være andel av personene i denne innsatsgruppen som deltar i VLT. Dette er illustrert i Figur 5-2.

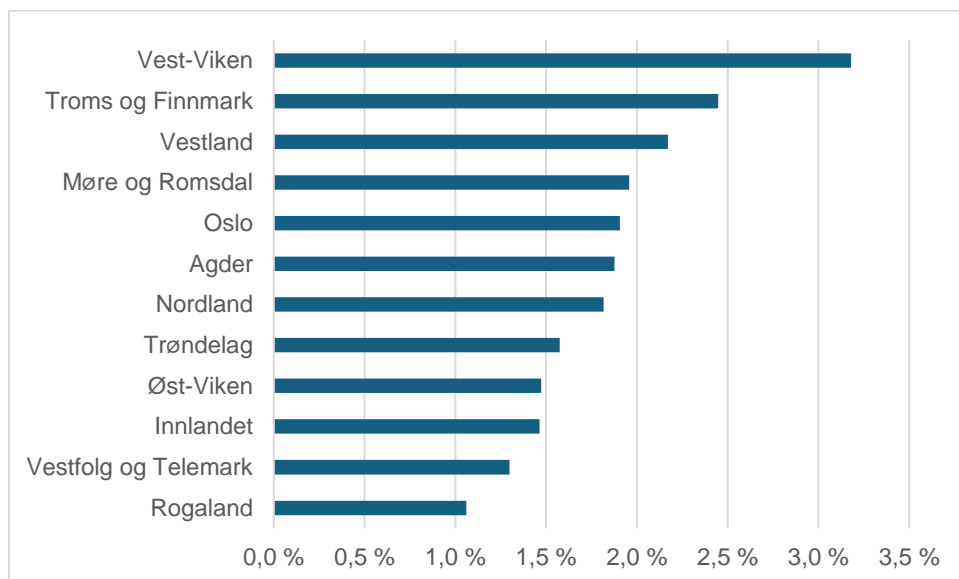
Figur 5-2: Andel av alle i innsatsgruppen «varig tilpasset innsats» som deltok i VLT. September 2023



Målt på denne måten, er VLT mest brukt i Oslo og minst i Rogaland. Hvis man har «varig tilpasset innsats», er sannsynligheten for å ha VLT dobbelt så høy i Oslo som i Rogaland.

En annen indikator kan være å se bruk av VLT opp mot antall personer med nedsatt arbeidsevne (jf. Figur 5-3). Målt på denne måten er VLT mest brukt i Vest-Viken, og Oslo skiller seg ikke ut. Begge indikatorene tyder på at VLT er lite brukt i Rogaland, Vestfold og Telemark og Innlandet. Det er om lag tre ganger så sannsynlig at en person med nedsatt arbeidsevne som bor i Vest-Viken har VLT som en tilsvarende person i Rogaland.

Figur 5-3: Deltakere i VLT som andel av alle med nedsatt arbeidsevne. Prosent. 2023.



Ytelser mens de arbeider med VLT

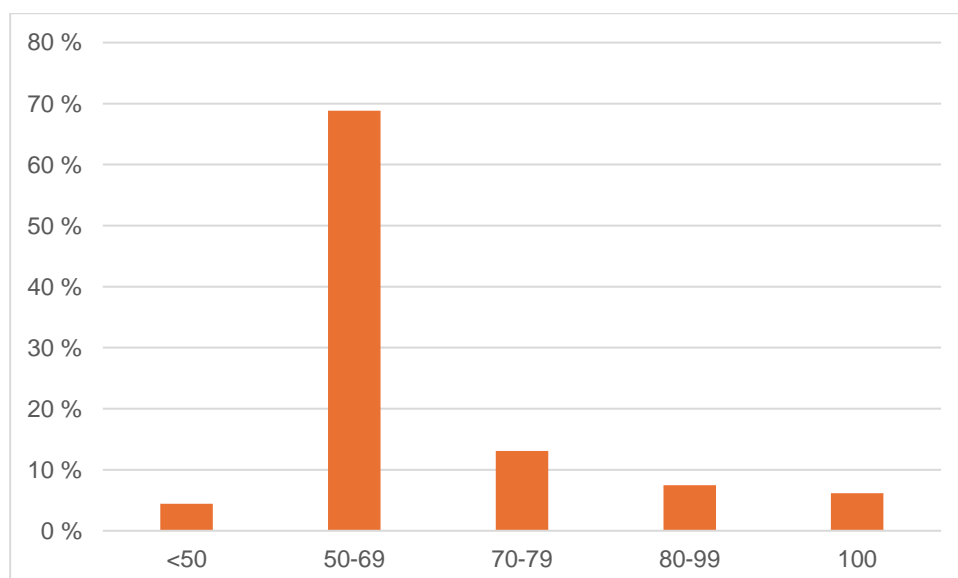
Arbeid med VLT kan kombineres med å delta på andre tiltak (med arbeidsavklarings- eller tiltakspenger) eller med full eller gradert uføretrygd. Dessuten kan arbeidstakeren ha dagpenger og en deltidsjobb med VLT. Men det er selvsagt også mulig å arbeide med VLT uten å motta andre ytelser enn lønn – lønnstilskuddet går til arbeidsgiveren.

Registerdata viser at det er ganske vanlig å kombinere VLT med uføretrygd (31 prosent av eksisterende deltakere), men at det er få (3 prosent) som har arbeid med VLT og en av de andre ytelsene.

Uføregrad

VLT kan kombineres med full eller gradert uføretrygd. I desember 2023 mottok 32 prosent av alle VLT-deltakerne uføretrygd.

Figur 5-4: Deltakere som har uføretrygd og arbeid med VLT – fordeling på uføregrad. Prosent. Desember 2023. N=1 272

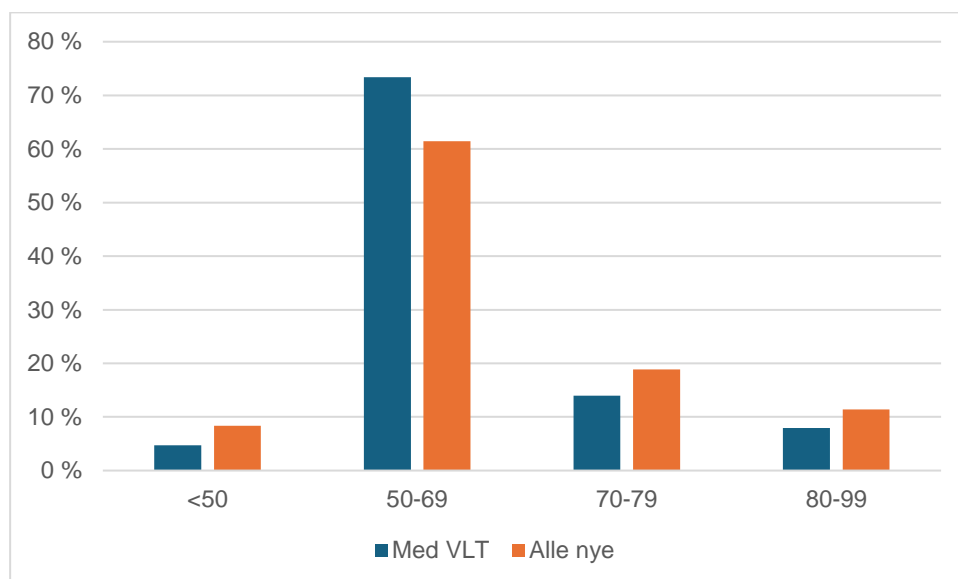


Figur 5-4 viser at de fleste som har uføretrygd og arbeid med VLT har gradert trygd. Bare 7 prosent av de som hadde VLT og uføretrygd, hadde en uføregrad på 100 prosent. Sistnevnte gruppe utgjorde i 2023 90 personer og 2 prosent av alle deltakerne i VLT. Blant de med kombinasjonen VLT og uføretrygd, er mest vanlig med 50-70 prosent uføregrad.

Blant alle uføretrygdede, har 85 prosent full uføretrygd, og altså 15 prosent gradert.

Vi har også sammenlignet fordelingen av dem med gradert trygd blant henholdsvis de som har VLT og alle andre med gradert trygd. Figur 5-5 viser, etter vår mening, at de to fordelingene er ganske sammenfallende.

Figur 5-5: Fordeling på uføregrad. Alle nye med gradert uføretrygd og deltakere i VLT med gradert uføretrygd. Desember 2023. Prosent



Diagnoser blant mottakere av uføretrygd som deltar i VLT

I våre data har vi informasjon om diagnose for de som har vedtak om uføretrygd og AAP. VLT kan også gis til personer som har nedsatt arbeidsevne av ikke-helsemessige grunner.

Blant uføre som deltar i VLT har om lag 30 prosent en psykisk lidelse eller atferdsforstyrrelser og om lag 20 prosent sykdom i muskel-skjelettsystemet og bindevev. Dette er også de to vanligste diagnosegruppene blant uføre som ikke deltar i VLT.

Vi har sammenlignet diagnosene hos de som har kombinasjon av VLT og uføretrygd med tilsvarende fordeling blant alle nye uføretrygdede i 2017 – siste år NAV har offentliggjort diagnosestatistikk for alle nye uføre. Tabell 5-1 viser fordelingen på diagnoser. For uføre med VLT inkluderer vi kun de som er registrert med opplysninger om diagnose (1 241 personer av totalt 1 816 med VLT og uføretrygd).

Sammenlignet med alle uføre, er de med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser samt sykdommer i muskel- og skjelettsystemet og bindevev underrepresentert blant uføre som deltar i VLT.²⁰ Uføre med sykdommer i nervesystemet er overrepresentert. De vanligste diagnosene i denne diagnosegruppen er multippel sklerose, postviralt utmattelsessyndrom (ME) og epilepsi.

²⁰ Vi mener at det er betenkelig at uføre med psykiske lidelser er underrepresentert. Forskning tyder på at arbeid har positive helseeffekter for personer med disse diagnosene. Se f.eks. en oppsummering av relevant forskning i Legard (2023)

Tabell 5-1: Hyppigheten av diagnoser blant nye deltakere på VLT med uføretrygd og blant alle nye uføre i 2017

	Uføre med VLT. N=1 241	Alle nye uføre 2017. N=31 687
Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser	30,4 %	36,0 %
Nevroser og atferdsforstyrrelser	15,4 %	18,8 %
Andre psykiske lidelser	15,0%	17,2 %
Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevev	20,4 %	25,8 %
Ryggsykdommer	8,2 %	9,6 %
Myalgi/fibromyalgi	4,4 %	6,4 %
Andre muskel- og skjelettsykdommer	7,8 %	9,7 %
Sykdommer i nervesystemet	15,2 %	9,2 %
Skader, forgiftninger, og vold	7,0 %	5,8 %
Sykdommer i sirkulasjonssystemet	5,4 %	5,2 %
Sykdommer i øyet og øret	3,5 %	1,5 %
Svulster	3,3 %	6,5 %
Medfødte misdannelser og kromosomavvik	2,9 %	1,7 %
Endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer	2,7 %	1,9 %
Andre sykdommer	5,4 %	6,1 %
Diagnose mangler foreløpig	3,8 %	0,3 %
Totalt	100,0 %	100,0 %

*Kilde: NAV (2024): Nye mottakere av uføretrygd etter hoveddiagnose (primærdiagnose), alder og kjønn. I 2017. Kvinner og menn. Antall.

5.4 Hvor brukes VLT?

I intervjuene spurte vi ikke om kjennetegn ved virksomheten, da dette dekkes av registerdataundersøkelsen. Vi spurte imidlertid om erfaring med bruk av VLT i offentlig og privat sektor.

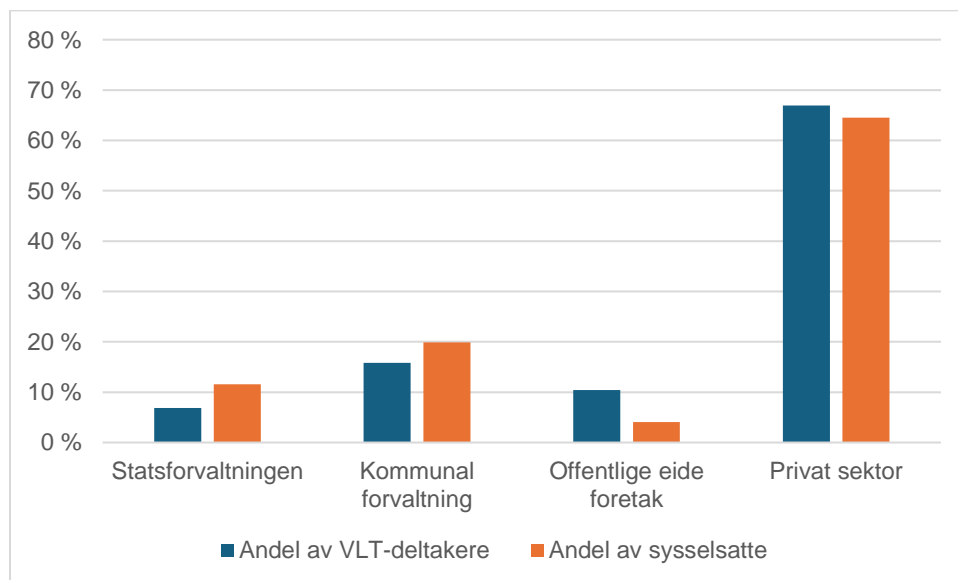
Mange informanter erfarer at VLT i større grad brukes i privat sektor, og flere har inntrykk av at det er større vilje og enklere å få til arbeidsinkludering i privat sektor. Dette forklares særlig med utlysningsplikten og kvalifikasjonsprinsippet som offentlig sektor må følge for nye stillinger. I tillegg framholder enkelte at det er høye kompetansekrav og effektivitetskrav i offentlig sektor. Likevel viser flere av informantene til eksempler der man har lyktes med å bruke VLT også i offentlig sektor.

Problemet med bruk av VLT i offentlig sektor er at de må utlyse stillingen offentlig. Vi har brukere på arbeidstrening og så skal lyse ut, og så får de noen bedre kandidater. (Veileder NAV-kontor)

Kan jo ha med stillingshjemler å gjøre og utlysningsplikten. Offentlig sektor er mye mer låst. Og også utdanningskravet. I mange stillinger har de krav om fagbrev og utdanningskrav. Vi hadde et tilfelle nå der det ble opprettet prosjektstilling, men den ble ikke videreført fordi måtte ha lyst ut og vår kandidat nådde ikke opp. (Tiltaks koordinator NAV-kontor).

Figur 5-6 viser at 2/3 av VLT-deltakerne (alle som har deltatt i perioden 2016-23) arbeider i privat sektor. Dette er noe høyere enn sektorens andel av total sysselsetting i Norge (64 prosent). Også offentlige eide foretak har flere VLT-deltakere enn foretakenes andel av sysselsettingen skulle tilsi (10 prosent versus 4 prosent), mens kommunal og statlig forvaltning har færre deltakere enn deres andel av sysselsettingen skulle tilsi.

Figur 5-6: Sektorfordelingen av VLT-deltakere (N= 7 043) og sysselsatte i Norge.

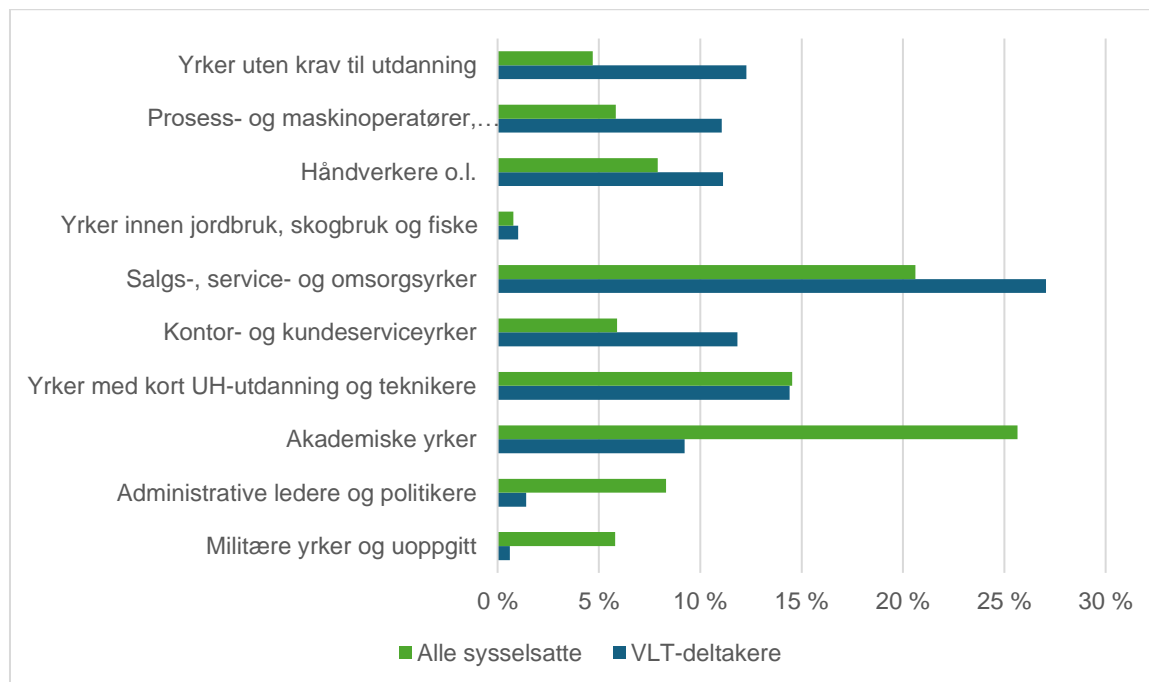


Kilde: Egne beregninger og SSB registerbasert sysselsetting, tabell 13472

Figur 5-7 viser at yrkesfordelingen blant VLT-deltakere avviker en del fra fordelingen blant alle sysselsatte. VLT-deltakerne er betydelig underrepresentert i akademiske og militære yrker samt blant ledere og politikere. De er overrepresentert i nesten alle andre yrkesgrupper, og deres andel i yrker uten utdanningskrav og i kontor- og serviceyrker ligger er om lag dobbelt så høy som for alle sysselsatte. I avsnitt 5.8.2 viser vi at lønnsnivået blant deltakerne i VLT ligger i relativt lavt sammenlignet med andre lønns mottakere. Dette harmonerer med inntrykket

av VLT-deltakerne er overrepresentert i yrker med lave utdanningskrav og underrepresentert i lederyrker og yrker med høye utdanningskrav.

Figur 5-7: Yrkesfordeling - VLT-deltakere og alle sysselsatte



Kilde: Beregninger på registerdata fra NAV og SSB registerbasert sysselsetting

Fordelingen av dagens VLT-deltakere på næringer samsvarer ganske godt med næringenes andeler av samlet sysselsetting. (jf. Tabell 5-2).

Tabell 5-2: Næringsfordeling – VLT-deltakere og alle sysselsatte

	Eksisterende VLT	Nye VLT i 2023	Alle sysselsatte
Primær	1 %	4 %	2 %
Industri, petroleum, teknisk og bergverk	13 %	16 %	11 %
Bygg & anlegg	8 %	9 %	9 %
Forretningsmessig tjenesteyting, transport, varehandel	38 %	46 %	38 %
Utdanning	7 %	5 %	8 %
Helse og omsorg	23 %	13 %	21 %
Offentlig forvaltning	5 %	5 %	6 %
Andre	6 %	2 %	5 %
Antall med registrert næring	6 196	523	2 826 430

Kilde: Egne beregninger og SSB registerbasert sysselsetting, tabell 13472

Ser man bare på nye VLT-deltakere i 2023, er nærings sammensetningen noe mer avvikende. Forretningsmessig tjenesteyting var overrepresentert, mens helse- og omsorgstjenester var

underrepresentert som arbeidsgivere. Vi vet ikke hvorfor nærings sammensetningen var annerledes i 2023 og har heller ikke grunnlag for å vurdere om denne tendensen kan antas å vedvare. En hypotese kan være at blant eksisterende deltakere, er det ganske mange som har fått VLT til fastholdelse av stilling, gjerne fordi jobben er krevende for eldre arbeidstakere, mens de nye deltakerne i 2023, i større er nyrekrutteringer.

Vi har tall for bare 523 nye deltakere i 2023, og det er mulig at tilfeldigheter kan ha påvirket næringsfordelingen.

5.5 Vedtak om tildelinger av VLT i NAV-kontorene

I alle kontorene er at det er *veilederne* som har ansvar for å vurdere VLT i den enkelte sak. Dette innebærer at det ikke er noen dedikerte veilederressurser med spesifikt ansvar for dette, men at alle veilederne i prinsippet kan vurdere VLT. På grunn av brukernes kjennetegn er det som oftest veiledere som følger opp personer med nedsatt arbeidsevne som hyppigst vurderer bruk av VLT. Men også veiledere som har ansvar for å følge opp sykmeldte eller andre kan være aktuelle her.

Et annet fellestrekk blant NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen er at samtlige har etablert en mer eller mindre formell rutine om at alle VLT-tildelinger som vurderes skal diskuteres enten med leder ved kontoret og/eller andre utvalgte ressurser ved kontoret. Det vanligste er at VLT-saker skal diskuteres med kontorleder, avdelingsleder eller tiltaksansvarlig på kontoret, det vil si den som har det løpende ansvaret og oversikten over kontorets tiltaksbudsjett. Vanligvis involverer leder seg bare i prioriteringsbeslutningen, altså saken sett opp mot de økonomiske rammene, ikke i vurderingen av om VLT er det beste tiltaket for brukeren, i fastsettelse av tilskuddssats eller andre faglige vurderinger av saken.

Ved ett av kontorene vi intervjuet har de etablert en ekspertgruppe som fungerer som et fagråd – ikke bare for VLT-saker, men også for andre faglig utfordrende saker og spørsmål. Det er besluttet at alle vedtak om VLT skal behandles av denne gruppen. De går også inn i de faglige vurderingene og ikke bare prioriteringen. Tilsvarende rutine gjelder ikke for vedtak om andre typer tiltak.

I et av fylkene er tiltakskoordinatorer ved fylket involvert i forvaltningen ved kontoret, i form av at det er dem veilederen skal diskutere VLT-saker med. I tillegg drøftes VLT-saker med controller ved NAV-kontoret.

Hvis du har en VLT-sak så booker du møte med tiltakskoordinator og controller på kontoret, og så drøfter du med dem.

Det varierer om rutinene knyttet til forvaltning av VLT er formalisert og skriftliggjort eller om det er en praksis som har etablert seg som en rutine.

Selv om NAV-kontorene som inngår i denne undersøkelsen har etablerte rutiner for at VLT-saker skal diskuteres med budsjettansvarlig på kontoret, forteller enkelte av informantene på fylkesnivå at dette ikke nødvendigvis gjelder for alle NAV-kontor. Det kan derfor tenkes at dette praktiseres ulikt på NAV-kontor.

Hovedbegrunnelsen for at veiledere skal diskutere VLT-saker med en leder, tiltaksansvarlig eller faggruppe er ikke primært at beslutninger om VLT er mer kompliserte enn andre saker eller at veilederne har få saker og dermed lite erfaring, men at det er et dyrt tiltak for NAV-kontorene og at det binder opp midler i tiltaksbudsjettet over lang tid. Ved flere NAV-kontor er det etablert ventelister for VLT, og veilederne avklarer da med leder/tiltaksansvarlig om og eventuelt når det kan være mulig å få innvilget VLT for deres bruker. Det varierer derfor også hvor tilgjengelig VLT er ved kontorene. Ved de fleste kontorene vi intervjuet var det en form for rasjonering eller kø-ordning for tildeling av VLT. Dette var etablert av hensyn til de økonomiske rammene.

Det at leder eller andre involveres i beslutningen om VLT, gjør at dette tiltaket ofte skiller seg fra andre tiltak som NAV-kontorene forvalter, bare vurderingen av de økonomiske konsekvensene. Informantene ved de fleste NAV-kontorene forteller at det kun er saker om VLT som rutinemessig må diskuteres med en leder eller utvalgt ressurs. Tiltak av midlertid karakter må ikke, men kan, diskuteres med leder eller faggruppe.

Utprøving og rekruttering

I dette avsnittet beskriver vi prosessen fram mot vurdering og beslutning om tildeling av VLT. Avsnittet bygger på intervjuene med ansatte i NAV, herunder om hvordan veilederne går frem for å vurdere VLT. Vi ser blant annet på hva slags informasjon NAV trenger for å vurdere om VLT er aktuelt og hva som må ha vært gjennomført av tiltak og utprøving i forkant.

Intensjonen med tiltaket er at det primært skal brukes til rekruttering, dvs. at det bare unntaksvis skal brukes til fastholdelse av eksisterende stilling. Midlertidig lønnstilskudd eller andre tidsbegrensede tiltak skal være utprøvd før tildelingen av VLT.

Den generelle tilbakemeldingen fra informantene er at VLT stor sett alltid er et resultat av en lengre oppfølgings- og avklaringsprosess. Informantene skisserer to hovedløp til VLT. Det ene er knyttet til rekruttering til ny stilling og det andre er knyttet til fastholdelse av stilling/arbeid.

Søkere til VLT kan komme inn på ulike måter. En vei er fra sykmelding og tilbake til samme arbeidsgiver. En annen vei er gjennom arbeidsledighet, AAP og tiltak for å skaffe arbeid. (Fagråd NAV-kontor)

Bruk av VLT ved rekruttering til ny stilling

Veilederne formidler at når de bruker VLT i forbindelse med rekruttering til ny stilling, har brukerne stort sett alltid vært igjennom en lengre avklaringsprosess før VLT innvilges. Brukerne mottar gjerne arbeidsavklaringspenger og har ofte deltatt i flere ulike tiltak før VLT innvilges. Informantene forteller at brukeren som hovedregel har en periode med midlertidig lønnstilskudd før VLT. Dette er i tråd med føringene i tiltaksforskriften § 10-4. I tillegg har de fleste av brukerne deltatt i et eller flere andre arbeidsrettede tiltak, slik som for eksempel arbeidstrening, avklaringstiltak, arbeidsforberedende trening og/eller oppfølgingstiltak. Dersom det gjennom deltakelse i tiltakene, kartlegging/oppfølging fra NAV og medisinsk dokumentasjon avklares at bruker har varig nedsatt arbeidsevne, kan det bli aktuelt å vurdere VLT. Regelverket sier også at NAV før tildeling skal gjennomføre en arbeidsevnevurdering som viser at bruker har varig nedsatt arbeidsevne og behov for et varig tiltak, og funnet at alternativet kan være overgang til uføretrygd. før tildeling av VLT. Ofte vil dette også innebære innhenting av medisinsk dokumentasjon. En av veilederne beskriver prosessen slik:

Det er en lang prosess til VLT. I en sak jeg hadde, så nærmet det seg avklaring av arbeidsevnen, vi skulle «lukke» saken, det var innhentet legeerklæringer over flere år, og vi så at det ikke er bedring. Vi vet at helsen kommer til å bli dårligere, vi har vært på hjelpemiddelsentralen, for å se på om det er noe som kan gjøre arbeidsevnen litt lettere. Vi har gjort alt som kan gjøres for at brukeren kan stå i jobb over tid, men vi har sett at vi har nådd den maksimale yteevnen. Vi har prøvd lønnstilskudd, mentor, inkluderingstilskudd og hjelpemiddelsentralen. Og så kan vi nå vurdere VLT. MLT må ha vært brukt, det kan vi bruke i to år. Da må vi bruke opp det før vi går på VLT. Det skal være avklart at utføre er alternativet. (Veileder NAV-kontor).

Tiltaksarrangør og/eller NAV har ifølge informantene nesten alltid en sentral rolle i å «matche» arbeidsgiver og bruker i disse sakene, det vil si at det som regel er tiltaksarrangør eller NAV som «finder» eller rekrutterer arbeidsgiveren. Det vanligste er ifølge veilederne at matchen skjer når bruker deltar på tiltak, der bruker starter på arbeidstrening som etter hvert utvikler seg til ansettelse med midlertid lønnstilskudd og til sist VLT.

Ifølge informantene er det sjelden at bruker og arbeidsgiver selv «finner» hverandre uten involvering fra NAV eller tiltaksarrangør. Likevel tyder noen av eksemplene som veilederne trekker frem i intervjuene på at dette også skjer.

Stillingene er som regel et resultat av et lengre oppfølgingsarbeid. Enten i regi av NAV-kontor eller en tiltaksarrangør. (NAV Fylke)

Personer med full uføretrygd inngår også i målgruppen for VLT. Informantene oppgir at det er sjelden noen kommer fra full uføretrygd til VLT.

Bruk av VLT til fastholdelse av stilling

Før VLT tildeles for fastholdelse av stilling, skal brukeren normalt ha vært sykmeldt i ett år fra stillingen, men det kan også være tilfeller der arbeidsevnen er svekket, men uten at sykmelding «er påkrevet». Før veileder vurderer VLT, har bruker gjerne også deltatt i avklaringstiltak og utprøving på egen arbeidsplass. Også i disse sakene skal midlertidig lønnstilskudd som hovedregel benyttes før VLT. Informantene forteller at det ved bruk av VLT til fastholdelse av arbeid, er det viktig å undersøke om arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt. Enkelte nevner også at de involverer NAV hjelpemiddelsentral for vurdering tilrettelegging på arbeidsplassen.

Vi oppfatter at to kontorer (i samme fylke) skiller seg markant ut når det gjelder bruk av VLT til fastholdelse av stilling. Informantene på de to NAV-kontorene sa at den vanligste veien inn til VLT var fra langtids sykmelding. Informanten i fylkesenheten kontorene tilhører, oppga derimot at lønnstilskudd vanligvis blir brukt til rekruttering og ikke fastholdelse av stilling. Det er dermed mulig at det primært er de to kontorene vi intervjuet som skiller seg ut. I de andre fylkene sa de at de kjente til få tilfeller der VLT var brukt til fastholdelse av stilling.

I avsnitt 5.6 viser vi at 8 prosent av deltakerne mottok sykepenger seks måneder før oppstart av tilskuddet. Videre beregner vi at 31 prosent av tildelingene av VLT i perioden 2016-2023 kan regnes som fastholdelse av stilling. 23 prosent var fastholdelse etter ett års sykemelding. Vi viser også at det er store forskjeller mellom fylkesenhetene på dette området.

5.6 Hva kommer deltakerne fra?

Vi vil her belyse hva slags ytelser og tiltak deltakerne mottok eller deltok i før oppstart av VLT.

Tiltak

Registerdataundersøkelsen viser at av de 7 043 som fikk VLT i perioden 2016-2023, hadde 27 prosent TULT måneden før. Vi tolker dette som en videreføring, og har holdt disse utenfor analysen av hva nye deltakere kom fra. Tabell 5-3 viser hvilket tiltak/hvilken status deltakerne hadde måneden før og seks måneder før oppstart av VLT. Bare tiltak/status med minst 2 prosent andel er tatt med i tabellen.

Vi ser at 38 prosent kom fra midlertidig lønnstilskudd måneden før, mens 45 prosent hadde midlertidig lønnstilskudd 6 måneder før oppstart av VLT. Dette kan tyde på at det ofte er en viss tid imellom midlertidig og varig lønnstilskudd. Sett i lys av intervjuene, kan andelen som kommer fra midlertidig lønnstilskudd framstå som overraskende lav. Vi tror dette skyldes at utvalg av informanter ikke har gitt et representativt inntrykk av hvordan tiltaket brukes og forvaltes.

Måneden før oppstart av VLT er 46 prosent av deltakerne ikke registrert som deltakere. Denne andelen er en del (37 prosent) seks måneder før oppstart av VLT. Dette forsterker inntrykket av at det ofte er en viss ventetid fra andre arbeidsrettede tiltak avsluttes til VLT starter. Selv

om brukerne ikke er registrert i et tiltak, betyr ikke dette nødvendigvis at NAV er passiv og brukeren ikke har kontakt med NAV. For eksempel kan NAV drive avklaringsaktiviteter, men uten å bruke avklaringstiltaket.

Man ser at det ikke er andre tiltak som peker seg ut som en vanlig vei til VLT.

Tabell 5-3: Registrert tiltak/status 1 og 6 måneder før oppstart av VLT. Utenom TULT

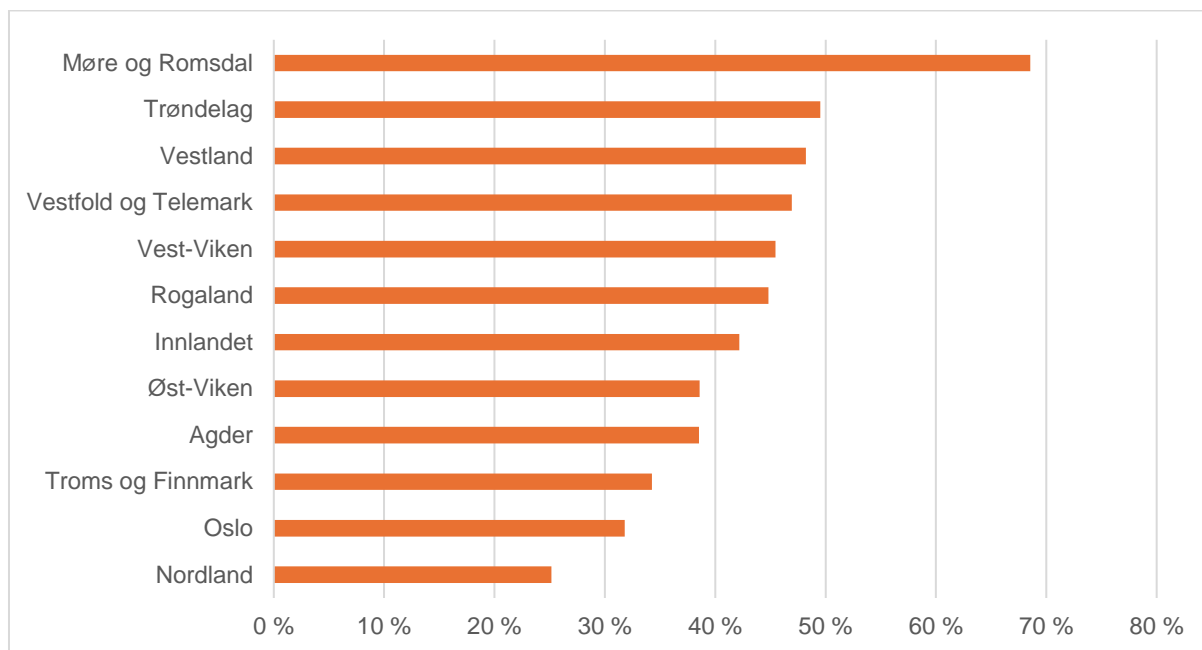
Tiltak/status	1 mnd før	6 mndr. før
Midlertidig lønnstilskudd	38 %	45 %
Tilrettelagt arbeid ²¹	5 %	2 %
Arbeidstrening	3 %	4 %
Arbeidsforberedende trening	2 %	3 %
Oppfølging	2%	3 %
Alle andre	4 %	5 %
Ikke tiltak	46%	37 %
Antall	5 144	5 031

For å se om ventetid mellom midlertidig lønnstilskudd og VLT kan forklare den overraskende lave andelen som kommer fra midlertidig lønnstilskudd, har vi sett på hvor mange av de som har fått VLT som har hatt midlertidig lønnstilskudd en eller annen gang siden januar 2016. Igjen holder vi de har hatt TULT utenfor. Vi finner at 51 prosent av de som har fått VLT i perioden ikke har hatt midlertidig lønnstilskudd noen gang før tildeling av VLT i den perioden våre data dekker. Vi oppfatter at også denne andelen ligger høyere enn det intervjuene indikerte. Vi regner registerdata som den mest pålitelige kilden til tiltakshistorikken og konkluderer med at veien via midlertidig lønnstilskudd ikke er så dominerende som intervjuene indikerer, men om lag halvparten av deltakerne kommer denne veien til VLT.

Vi har også sett på forskjeller mellom fylkesenhetene i tiltakshistorikk. Figur 5-8 viser andeler av deltakerne (bortsett fra de som kom fra TULT) som mottok midlertidig lønnstilskudd 6 måneder forut for varig lønnstilskudd. Det er store forskjeller mellom fylkesenhetene. I Møre og Romsdal kom 74 prosent fra midlertidig lønnstilskudd, mens i Nordland var andelen 26 prosent. Vi antar at dette til en viss grad reflekterer forskjeller i bruk av VLT til henholdsvis rekruttering og fastholdelse av stilling.

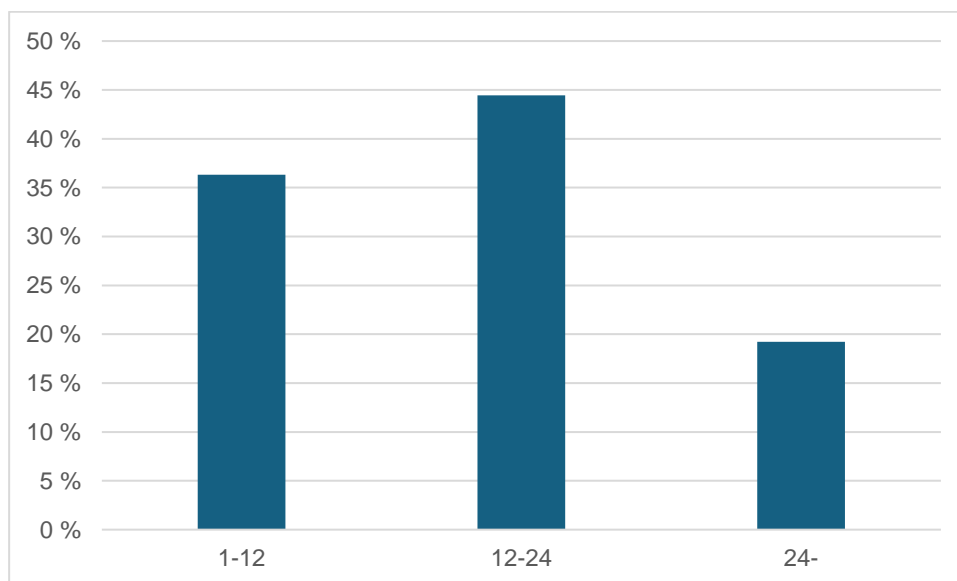
²¹ Sum av tiltakene «Tilrettelagt arbeid» (nedlagt i 2016), VTA og VTA-O

Figur 5-8: Andel med midlertidig lønnstilskudd 6 måneder før oppstart av VLT. Deltakere fra TULT er holdt utenfor.



Vi har også sammenstilt data for hvor lenge deltakerne i VLT har mottatt midlertidig lønnstilskudd (jf. Figur 5-9). 36 prosent har hatt midlertidig lønnstilskudd i 12 måneder eller mindre, mens 81 prosent har hatt tilskudd inntil 24 måneder. Nøyaktig 24 måneder med midlertidig lønnstilskudd er den mest vanlige varigheten. Vi gjør oppmerksom på noen av deltakerne trolig har hatt midlertidig lønnstilskudd også i perioden før våre data dekker, slik at vi bare får med deler av perioden for midlertidig lønnstilskudd for disse. Vi mener dette har liten betydning for hovedbildet av varigheten av midlertidige tilskudd.

Figur 5-9: Deltakere i VLT som har hatt midlertidig lønnstilskudd siste 60 måneder før vedtak om VLT: Antall måneder med midlertidig lønnstilskudd. Prosent av alle med midlertidig lønnstilskudd. N=2 700



Ytelse

For å få innsikt i hva som er de vanligste forløpene fram til arbeid med VLT, har vi sett på om de som får tildelt VLT hadde en inntektssikring fra NAV før vedtaket om VLT og eventuell hva slags ytelse (jf. Tabell 5-4).

Tabell 5-4: Deltakernes inntektsytelser fra NAV en og seks måneder før oppstart av VLT. Andeler i prosent. N=7 043

	Måneden før	6 måneder før
Uføretrygd	25%	22%
AAP	14%	18%
Sykepenges	8%	8%
Dagpenger	1%	1%
Tiltakspenger	1%	1%
Ingen ytelse	51%	50%
Sum	100%	100%

Av alle som fikk tildelt VLT i perioden 2016-23, kom 26,8 prosent fra TULT. Disse er inkludert i «Ingen ytelse», og utgjør om lag 1/3 av deltakerne i denne kategorien. Ca. 1/3 av de andre i denne gruppen arbeidet med midlertidig lønnstilskudd.

Blant de med uføretrygd seks måneder før start av VLT, hadde nesten alle gradert uføretrygd som ble videreført i kombinasjon med VLT og deltidsstilling.

Det er geografiske forskjeller i ytelseshistorikken til nye VLT-deltakere. Tabell 5-5 viser om nye VLT-deltakerne mottok helse relaterte ytelser fra NAV måneden før oppstart av VLT.

Tabell 5-5: Ytelser 6 måneder før oppstart av VLT. Alle nye VLT-deltakere unntatt overføring fra TULT Fordelt på fylkesenheter. N=5 154

	AAP	Ingen ytelse	Uføretrygd	Sykepenges	Total
Øst-Viken	28 %	37 %	19 %	9 %	679
Oslo	30 %	29 %	16 %	16 %	850
Innlandet	19 %	42 %	21 %	7 %	319
Vest-Viken	26 %	40 %	20 %	6 %	469
Vestfold og Telemark	20 %	43 %	20 %	8 %	284
Agder	27 %	38 %	24 %	4 %	300
Rogaland	16 %	53 %	19 %	6 %	242
Vestland	24 %	41 %	19 %	8 %	691
Møre og Romsdal	11 %	61 %	18 %	2 %	307
Nordland	19 %	45 %	20 %	10 %	318
Troms og Finnmark	25 %	37 %	19 %	13 %	366
Trøndelag	17 %	43 %	25 %	8 %	329
Total	23 %	40 %	19 %	9 %	5 154

I tabellen betyr grønt «høy andel», relativt til landsgjennomsnittet, mens rødt betyr lav andel. I tabellen har vi utelatt tiltakspenger og dagpenger. Til sammen var det på landsbasis 2,8 prosent av deltakerne i VLT som hadde én av de to sistnevnte ytelsene 6 måneder før oppstart av VLT. Også de som har hatt TULT er holdt utenfor.

Vi vil her kommentere hver av kategoriene for ytelse:

- AAP: De som mottar AAP kan være på ulike arbeidsrettede tiltak enten som en del av AAP-løpet eller ved at gradert AAP kombineres med deltidsarbeid med eller uten lønnstilskudd. Særlig i Oslo, men også i Øst-Viken og Agder, er det mange som går fra AAP til VLT. Møre og Romsdal skiller seg klart ut ved at overgang til AAP til VLT skjer sjelden, men også i Rogaland, Innlandet og Nordland er denne veien lite brukt.
- «Ingen ytelse» inkluderer de som deltar i midlertidig lønnstilskudd. Blant de 3 334 med «Ingen ytelse», deltok 1 210 (36 prosent) i midlertidig lønnstilskudd. Møre og Romsdal skiller seg ut ved å ha en mye høyere andel fra «Ingen ytelse» enn de andre fylkesenhetene. Agder og Oslo skiller ut ved at få av deltakerne kommer fra «Ingen ytelse». Disse forskjellene kan blant annet reflektere forskjeller i hvor mange som kommer fra midlertidig lønnstilskudd, noe som understøttes av Figur 5-8 på side 45.
- Uføretrygd: Nedenfor viser vi at bare 7 prosent av de som arbeider med VLT har full uføretrygd. De fleste av de som mottok uføretrygd 6 måneder før oppstart av VLT hadde gradert trygd, og de fikk VLT i kombinasjon med gradert uføretrygd. Det er ikke like store fylkesvise forskjeller i andelene som hadde uføretrygd, men Møre og Romsdal skiller seg nok en gang ut, denne gangen ved lav andel. Oslo ligger også lavt, mens Agder ligger klart høyest.
- Sykepenger: Vi antar at de fleste som hadde sykepenger 6 måneder før oppstart av VLT, hadde dette hos samme arbeidsgiver²² og at andelene for en stor del avspeiler hvor mye VLT er brukt for fastholdelse av stilling. Nok en gang skiller Møre og Romsdal seg ut ved lav andel, men også Vest-Viken og Agder ligger lavt. Oslo og Troms og Finnmark ligger høyt.

Mange mottok ingen helserelaterede ytelser. De som var i kategorien «Ingen ytelse» kan likevel ha mottatt sosialhjelp eller andre typer ytelser som ikke inngår i våre data eller hatt arbeid med midlertidig lønnstilskudd.

Blant de som ikke var registrert med en ytelse, kom 36 prosent fra midlertidig lønnstilskudd. Registerdataene tyder altså ikke på at dette forløpet er så dominerende som intervjuene tyder på.

Rekruttering eller fastholdelse

For å belyse hvor mye VLT brukes til fastholdelse, har vi sett på hvor mange som får VLT som tidligere har vært ansatt hos samme arbeidsgiver uten at ansettelsen har vært knyttet til tiltak.²³ Ettersom det er en del unøyaktigheter i tidspunkt for registrering av ulike tilstander og begivenheter i fagsystemet, har vi i beregningene stilt brukt to kriterier som begge skal være oppfylt for at arbeidsforholdet skal regnes som ansettelse uten støtte

- Arbeidsforholdet skal være etablert minst minst 12 måneder før registrering av støtte
- Arbeidsforholdet skal ha varighet på minst 12 måneder

²² Våre data angir ikke hvilket arbeidsforhold sykepengebetalingen er knyttet til.

²³ Ansettelse samtidig med midlertidig lønnstilskudd, VTA eller tilrettelagt arbeid (TIA) er regnet som deltagelse i tiltak og ikke som ordinær ansettelse

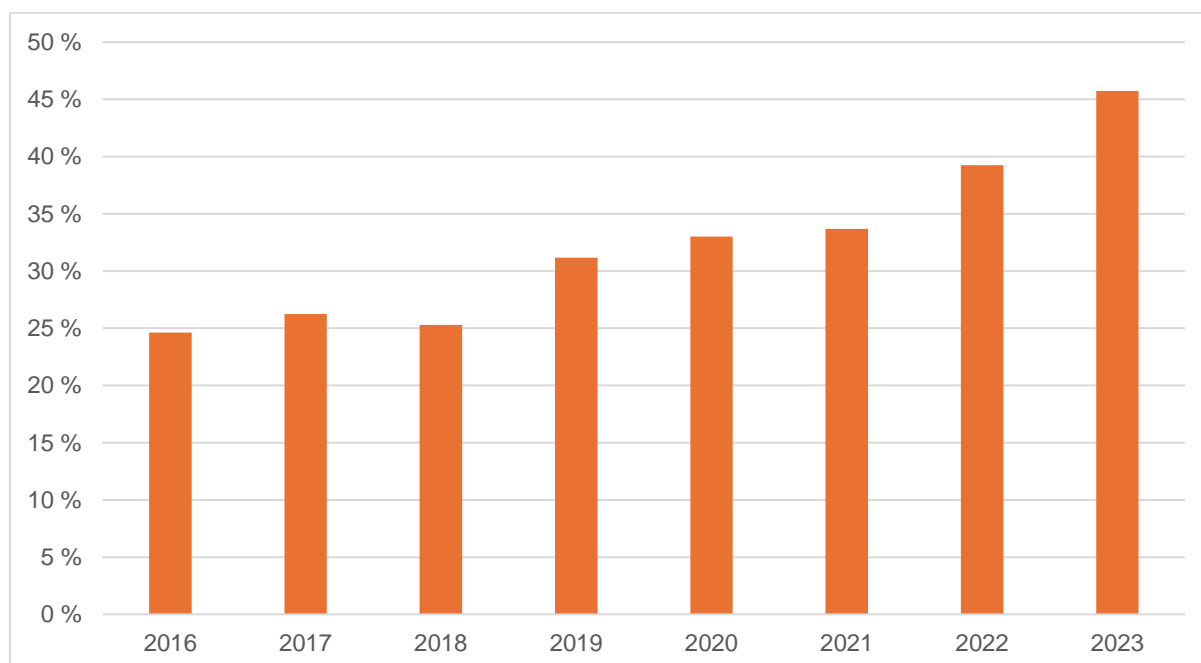
Vi regner dette som restriktive krav og antar at dette gjør at vi undervurderer hvor mange VLT-tildelinger som innebærer fastholdelse. Vi finner at 30,6 prosent av VLT-tildelingene gikk til ansatte som hadde hatt samme arbeidsgiver i minst 12 måneder 12-60 måneder før VLT, uten noen form for lønnstilskudd, TIA eller VTA. Dette er vårt anslag på andel med fastholdelse av stilling.

Fastholdelse kan skje både direkte (den ansatte får svekket produktivitet, uten å ha vært fullt sykmeldt) og etter 12 måneders sykmelding. Vi finner at 23,4 prosent av VLT-tildelingene både oppfylte kravene over de kom etter at de hadde mottatt sykepenger i 12 måneder, mens de var i et aktivt arbeidsforhold, en gang før tildelingen. Våre data viser ikke om sykmeldingen var knyttet til arbeidsforholdet der de senere er ansatt med VLT.

Beregningene over kan ses som et konservative anslag på omfanget av bruk av VLT til fastholdelse av stilling.

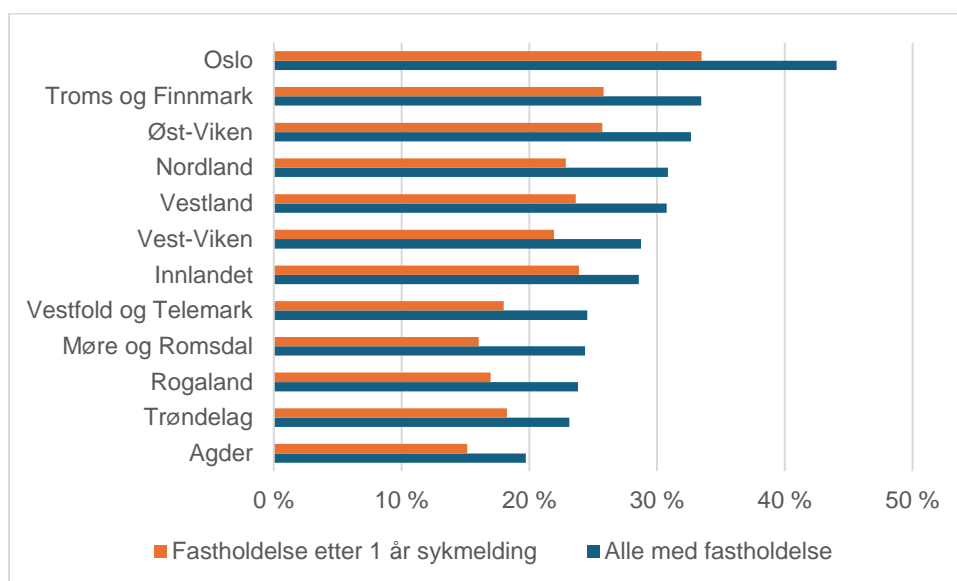
Vi har også sett på om andelen fastholdelse har endret seg over tid. Figur 5-10 viser en klar tendens til økende bruk av VLT til fastholdelse av stilling fra et nivå rundt 25 prosent i 2016 til 46 prosent i 2023.

Figur 5-10: «Fastholdelse av stilling» som andel av nye tildelinger av VLT 2016-2023.



Andel av tildelingene oppfyller våre kriterier for fastholdelse av stilling varierer betydelig mellom de ulike fylkesenhetene (jf. Figur 5-11). Andelen av tildelingene som faller innenfor våre kriterier for «fastholdelse» er om lag dobbelt så høy i Oslo som i Agder.

Figur 5-11: Andel av tildelingene som gjelder fastholdelse av stilling. Med eller uten 1 års sykmelding før tildeling.



5.7 Vurdering av produktivitet og forhandling om tilskuddssats

En forutsetning for å kunne benytte VLT er - ifølge NAVs rundskriv - at arbeidstakeren har lavere produktivitet (produksjonsbidrag per time) enn andre i tilsvarende stilling. Dette innebærer at NAV må vurdere hvorvidt bruker har lavere produktivitet og eventuelt i hvilken grad. Det siste er viktig for å kunne vurdere hva som er riktig tilskuddssats.

Den generelle tilbakemeldingen fra informantene er at fastsettelsen av sats er en krevende oppgave for veilederne. Informantene forteller at det er utfordrende både fordi det krever en type innsikt i arbeidshverdagen og arbeidsoppgaver som veilederne ofte ikke har, og fordi det ofte kan innebærer å forhandle med arbeidsgivere, noe mange veiledere har begrenset erfaring med.

Veilederne var vant til det (å forhandle med arbeidsgiverne) fra midlertidig lønnstilskudd. Men det betyr ikke at det ikke er utfordrende. Vi har mange veiledere og de gjør det ikke hver dag. Arbeidsgiverne oppleves som en sterkere part. Veilederne vil det beste for arbeidstaker. (Leder NAV-kontor)

Vi trenger nok bedre kompetanse på å forhandle med arbeidsgivere. Jeg har hørt at veiledere har sagt at de er ukomfortable med å være i den situasjonen. (Leder NAV-kontor)

Likevel er det flere av informantene som formidler at de har hatt et økende fokus på å forhandle sats den siste tiden, og at de lykkes i en del saker.

Hvordan skjer utmåling av produktivitet og forhandlingen med arbeidsgiver?

Flere av veilederne forteller at perioden med midlertidig lønnstilskudd og tidligere tiltaksdeltakelse er viktig for at veilederne skal få innsikt i hvordan bruker fungerer på arbeidsplassen og dermed for å kunne kartlegge og vurdere brukernes arbeids- og produksjonsevne.

På nye avtaler forhandler vi alltid først. De aller fleste har vært i et tiltak tidligere, der man får en viss formening om produksjonsevne. Kommer de fra midlertid lønnstilskudd, så gir vi aldri høyere enn det på VLT. Mens tidligere gikk man nok bare inn på full sats uansett, men nå blir det forhandlet og gjort avtaler med arbeidsgiver. (Tiltakskoordinator NAV-kontor)

Likevel er det mange av informantene som erfarer at veilederne ikke har god nok innsikt i brukers kapasitet og prestasjoner til å vurdere produktiviteten, da dette ville krevd en mye tettere oppfølging og tilstedeværelse på arbeidsplassen enn det veilederne har kapasitet til. Veilederne må derfor i stor grad basere seg på det arbeidsgiver og arbeidstaker forteller dem. I noen saker mener veilederne at det fungerer fint, da arbeidsgiver og arbeidstaker er gode på å konkretisere hva som fungerer bra og hvor utfordringene knyttet til produksjon oppstår. I andre tilfeller erfarer veilederne at det er vanskelig å få gode og konkrete beskrivelser. Enkelte av veilederne forteller også at de har erfart at arbeidsgiverne starter med å gi gode beskrivelser, men at de kan tilpasse denne når de forstår at det handler om kroner og øre.

Det er vanskelig. Man skal være veldig tett på og følge brukeren på bedriften hvis man skal ha noe å slå i bordet sånn forhandlingsmessig. Men jeg tenker når arbeidsgiver kan billedliggjøre det oppfølgingsbehovet som er der, er det bra. For eksempel hvis det er en som jobben på lager. Det er forventet at man pakker ut en pall i timen, men kandidaten klarer en pall på en dag, med hjelp. Og så er det det med de sammensatte behovene, en ting er det de klarer å produsere, men må hvis det også må være noen som passer på, veileder dem og følger opp. Jeg synes det er kjempevanskelig å si at «her tror vi ikke dere trenger noe mer enn xx». (Veileder NAV-kontor)

På spørsmål om hvordan veilederne erfarer forhandlingen om sats, svarer noen av informantene følgende:

Det er litt «hal-i-og-dra». De er ikke vant til å beskrive det (utfordringene) konkret sånn som vi trenger å få det. Arbeidsgiver sier gjerne bare «Vi trenger lønnstilskudd, fungerer ikke». Men hvorfor? Det er litt vanskelig, hva skal vi betale og hva skal dere. Det blir jo et spørsmål om hvor mye er den personene «verd».

Det er fryktelig vanskelig. Lander ofte på 50 prosent. Følger det som er på MLT. Det er vanskelig å få ned til noe mindre sats. Akkurat den biten der er vanskelig. Det er ikke så lett. (Veileder NAV-kontor)

En annen utfordring er at veilederne kan oppleve at de har en dårlig forhandlingsposisjon, da brukerne det her er snakk om ofte stiller svakt på arbeidsmarkedet. Veilederne kan derfor være redde for å «pushe» for mye, og på den måten risikere at det ikke blir noe av ansettelsen.

Ved et av NAV-kontorene har de laget en mal for hvordan veilederne kan gå frem i dialogen og forhandlingen med arbeidsgiver. I tillegg har kontoret lagt det opp slik at veilederne stort sett alltid diskuterer satsen med tiltakskoordinator på kontoret. Tiltakskoordinatorer er også involvert i å vurdere om det foreligger tilstrekkelig informasjon om produktiviteten, hva som eventuelt må innhentes av informasjon, og om satsen fremstår riktig/rimelig. Dersom satsen som arbeidsgiver ønsker fremstår for høy, kommer de sammen frem til en sats som kan foreslås til arbeidsgiver. Det er veilederne som har dialogen med arbeidsgiver, men veileder kan da likevel støtte seg på at det har vært flere fra NAVs side om å vurdere satsen. Ifølge tiltakskoordinator er dette en støtte for veilederne og gjør at de kan føle seg litt tryggere i forhandlingene.

Veilederne kommer og drøfter med meg [tiltakskoordinator]. Så sier jeg kanskje at «vi bør ha en uttalelse fra arbeidsgivere om mismatchen i arbeidstid og i produksjon». Vi ber dem om å beskrive hva som står mellom denne personen og de som produserer 100 prosent. Jobber saktere, trenger ofte pauser, var veldig mye syk, måtte ut å gå litt, osv. Sånn er det vi må prøve å tenke. Hvor er det gapet. Så vi ber om en uttalelse fra arbeidsgiver om det. (Tiltakskoordinator NAV Kontor)

Ved flere av kontorene forteller både veiledere og ledere at det kan være hensiktsmessig at noen utvalgte ansatte har spisskompetanse på dialog og forhandling med arbeidsgivere, slik at veilederne kan få støtte i dette arbeid. Samtidig understreker flere at det ikke vil være hensiktsmessig å delegerer denne oppgaven (forhandling med arbeidsgivere) til noe få utvalgte, fordi også kjennskapen og relasjonen til bruker som veileder har opparbeidet er viktig å ha med inn i dette arbeidet.

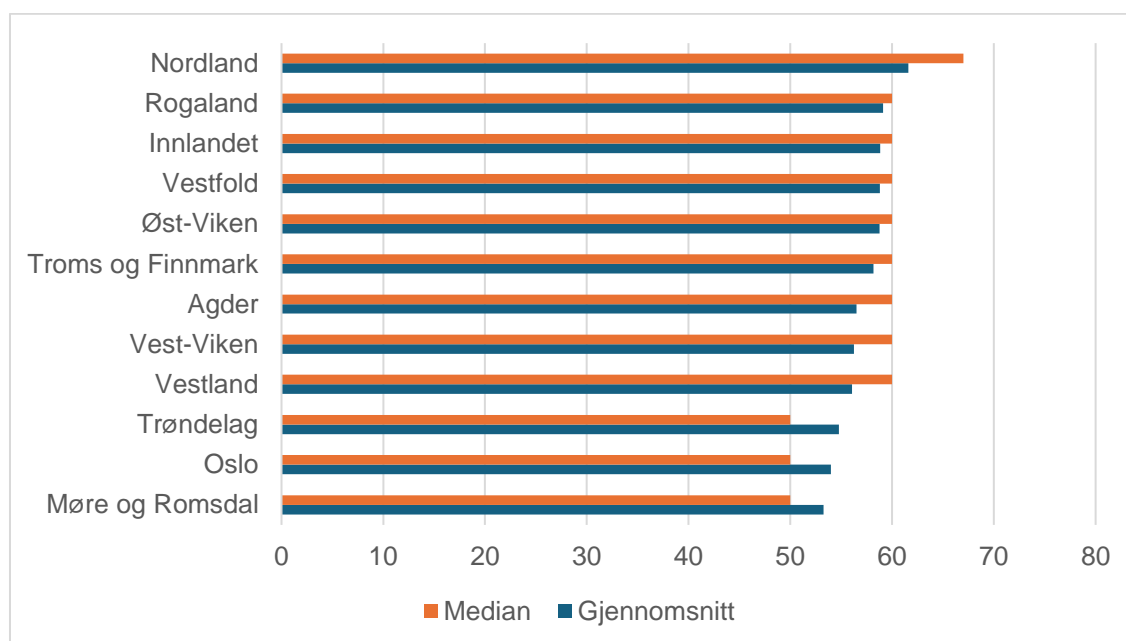
Oppfølgingen mot arbeidsgivere er ganske kompetansekrevende. Jeg tenker ikke at løsningen er å ta vekk myndigheten fra veilederne, men å tilby veiledningsstøtte. (Leder NAV-kontor)

Faktiske tilskuddssatser

Vi har data for tilskuddssatser bare for februar til desember 2023. Data viser at på landsbasis var gjennomsnittlig tilskuddssats 56,8 prosent og median 60 prosent. Som ventet var den høyeste anvendte satsen 75 prosent – som er den høyeste tillatte. Den laveste anvendte satsen var 10 prosent.

Det er en del forskjell mellom fylkesenhetene (jf. Figur 5-12). Gjennomsnittlig sats varierer fra 53,3 prosent i Møre og Romsdal til 61,6 prosent i Nordland. Dette betyr at hvis Nordland hadde klart å holde samme satsnivå som i Møre og Romsdal, ville de kunnet hatt vel 15 prosent flere deltakere på VLT. Mediansatsen varierer mellom 50 prosent i tre ulike fylkesenheter til 67 prosent i Nordland.

Figur 5-12: Tilskuddssatsene i fylkesenhetene - gjennomsnittlig og median sats



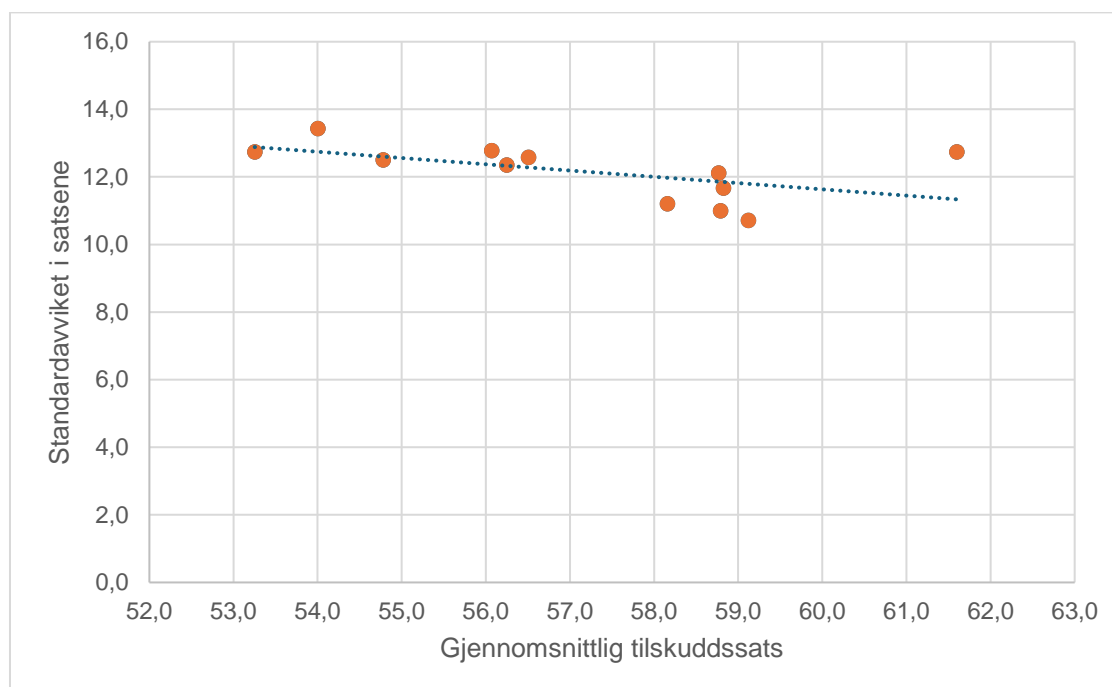
De fleste tilskuddssatsene som ligger til grunn for Figur 5-12, ble vedtatt for flere år siden og en del er trolig overført fra TULT. Utmåling av satsene kan ha endret seg over tid. Vi har derfor sett spesielt på satsene som er brukt i den første måneden med VLT (nye tiltaksforløp) i februar til desember 2023. Det har vært noe endring, og hovedtendensen er at nivået på satsene er redusert. Gjennomsnittssatsen for de nye er 54,3 prosent (mot 56,8 prosent for alle sakene). Median sats er kommet ned på 50 prosent.

Det er få nye saker fra februar til desember 2023 (478 på landsbasis hvorav sats var oppgitt for 457 saker). I Nordland var det bare 5 nye saker, og vi omtaler derfor ikke satsene som ble brukt i disse. I tre andre fylkesenheter var satsnivået høyere for de nye enn for de gamle satsene, mens satsnivået for nye saker var lavere enn for eksisterende i 8 fylkesenheter. Trøndelag har størst forskjell mellom eksisterende og nye (minus 6 prosentpoeng) og hadde

lavest gjennomsnittstats for nye saken (48,6 prosent). Antall saker er lavt også i andre fylker enn Nordland, så det kan være enkelte tilfeldige utslag i tallene.

Vi antar at hvis VLT forvaltes uten å bruke mye ressurser på utmåling og forhandling om satser, vil det kunne være en tendens til at satsene blir lite individuelt tilpasset og mer preget av bruk av «standard satser». Vi har derfor også sett på standardavviket i satsene som brukes i de ulike fylkesenhetene. Figur 5-13 kan kanskje tyde på at vår hypotese kan være gyldig: Det er en tendens til at de som har høyt nivå på satsene, har minst variasjon (individuell tilpasning). Nordland bryter litt med dette mønsteret ved å ha høyt satsnivå og «normal» variasjon i satsene.

Figur 5-13: Gjennomsnitt og variasjon i tilskuddssatsene i ulike fylkesenheter



Vi har også sammenstilt tall for endringene av satsene for den enkelte gjennom 2023. Uten aktiv oppfølging, antar vi at satsene ikke reduseres over tid. Økning av satsene kan derimot utløses både av at arbeidsgiver tar initiativ eller som resultat av NAVs oppfølging.

Våre data inneholder som nevnt tilskuddssatser kun for februar til desember 2023. I disse elleve månedene ble satsen endret i 2,8 prosent av sakene. Bare to av endringene kan tilskrives at maksimal sats er 75 prosent første året og 67 prosent deretter. Det var noe flere tilfeller av reduserte satser (52) enn økninger (41). Vi har også sett på forskjeller mellom fylkesenheter, men tallene er små og kan skyldes tilfeldigheter. Vi mener det er grunnlag for å konkludere at satsene endres relativt sjelden, noe som er relevant for vurdering av oppfølgingen av tiltaket.

5.7.1 Oppfølging og revurdering av tilskuddssats

Ved innvilgelse av VLT skal NAV, i samarbeid med den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver, legge en plan for oppfølging.²⁴ Ved endring av arbeidsevnen skal det vurderes om tilskuddet skal justeres eller om det skal iverksettes andre hensiktsmessige tiltak.

Hva består oppfølgingen av?

Veilederne ved de aller fleste NAV-kontorene forteller at oppfølgingen av varige lønnstilskudd består av møter eller telefonsamtaler med arbeidsgiver og ofte også arbeidstaker. Noen av veilederne forteller at de primært har kontakt med arbeidsgiver, og ikke nødvendigvis involverer bruker. Ved ett av kontorene som har samlet oppfølgingen av VLT på én person, er oppfølgingen lagt opp slik at veilederen etterspør en skriftlig rapport fra arbeidsgiver hvert halvår. Dersom det fremkommer informasjon i rapporten som tilsier at det er behov oppfølging, legges det opp til telefonsamtale eller besøk hos bedriften. Erfaringen til NAV-kontoret er at dette stort sett fungerer bra, men at kvaliteten på rapportene varierer.

Formålet med oppfølgingen er ifølge informantene å høre med aktørene om hvordan det går, om det har skjedd noen endringer i helse, arbeidsoppgaver eller andre relevante forhold, og om det er aktuelt å justere satsen.

Informantene forteller at de tilstreber, og har fokus på, å vurdere og reforhandle tilskuddssatsen når de følger opp. De erfarer imidlertid, i likhet med de innledende forhandlingene, at det kan være utfordrende å forhandle satsen ned etter at avtalen er inngått. I en del saker er det ikke aktuelt å endre satsen fordi brukers arbeids- eller produksjonsevne ikke er endret. I andre saken kan det være utfordrende å reforhandle fordi veilederne ikke har god nok innsikt i utvikling og om det har vært endringer eller utvikling i produksjonsevnen (Jf. beskrivelse i avsnitt 5.7). Til tross for at det er utfordrende å reforhandle lykkes de i en del tilfeller, samtidig som informantene mener det foreligger potensial for å reforhandle flere dersom man får fulgt opp tettere.

Ledere/tiltaksansvarlige ved enkelte kontorer forteller at de har gamle VLT-avtaler som de i dag trolig ikke ville innvilget og som de i utgangspunktet mener bør reforhandles. Dette gjelder særlig saker der VLT er brukt til jobbfastholdelse. Det kan også være behov for å reforhandle på grunn av endret helse eller arbeidssituasjon eller at arbeidstakeren jobber mindre enn da hen startet. De fleste informantene forteller at de er oppmerksomme på å reforhandle avtaler der stillingsprosenten er redusert, og ett av fylkene forteller at de har gått systematisk igjennom eldre avtaler for å sørge for at avtalene er riktige i henhold til stillingsprosent. Samtidig forteller enkelte at det kan være utfordrende reforhandle stillingsprosenten i eldre saker, og at de derfor har enkelte saker der stillingsprosenten bør reforhandles.

Organisering av oppfølgingen

NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen, har organisert oppfølgingen av vedtak om VLT på ulike måter. Det vanligste er at oppgaven med å følge opp VLT er fordelt på veilederne generelt. I praksis innebærer det at veilederne kan ha én eller noen få VLT-saker, i tillegg til de øvrige brukerne de følger opp. I noen tilfeller vil dette være saker de har innvilget selv og i andre tilfeller vil det være saker de har overtatt fra andre veiledere. To av kontorene har imidlertid valgt å dedikere en eller to ressurser til å følge opp alle varige lønnstilskuddsaker, i tillegg til andre varige tiltak som VTA/VTO.

²⁴ [Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak - Lovdata](#)

Disse kontorene, i tillegg til noen flere, mener at det er en fordel å samle oppfølging på noen få utvalgte ressurser, da disse ressursene vil opparbeide seg erfaring og kompetanse på dette området.

Før lå de (VLT-sakene) til veilederne, da hadde de kanskje en sak. Da var de i kontakt kanskje hvert tredje år, men de forhandlet jo aldri. De var så ukjent med sakene. Da blir det vanskelig å ta vurderinger. Men nå er det lagt til en person. Da får vedkommende mye større selvtillit på å gjøre det. Kvaliteten blir jo helt annerledes. En person som får opparbeidet seg kompetanse på dette området. Dette området har vært stemoderlig behandlet. (Tiltakskoordinator NAV-kontor)

Ved NAV-kontoret som har etablert et fagråd har fagrådet bistått veilederne med å gjennomgå gamle saker. I gjennomgangen har de blant annet vurdert tilskuddssats og om vedtakene var korrekte. Det ble identifisert enkelte tilfeller av at VLT var brukt til å kompensere for redusert stilling.²⁵ I tillegg framsto satsen som unødig høy i en del saker.

Hvor ofte følges VLT-sakene opp?

Informantene gir uttrykk for at det foreligger rutiner for oppfølgingen av VLT, enten på lokalt eller fylkesnivå. Den vanligste føringen er at VLT-saker skal følges opp hvert halvår eller en gang i året. Likevel er den generelle tilbakemeldingen fra informantene at oppfølgingen av VLT ofte blir nedprioritert. De følges gjerne opp jevnlig i starten, men så blir det etter hvert sjeldnere og sjeldnere. Jo eldre saken blir og etter hvert som nye veiledere overtar blir oppfølgingen svakere. Flere av informantene forteller at det i mange saker i praksis er lite eller nesten ingen oppfølging.

Intensjonen er at det skal være en evaluering hvert halvår. Men det må jeg bare innrømme, det har jeg ikke gjort. I starten kanskje. Det har med arbeidsmengden å gjøre, blir ikke prioritert. (Veileder NAV-kontor)

Det er nok veldig individuelt fra veileder til veileder. Noen er tett på og har jevnlig kontakt, mens andre har ikke hørt fra oss på flere år. Da er vi inne på de arvesakene. Der veilederne som har i dag ikke fulgte opp den gang. Har jevnlig og god kontakt. (Tiltakskoordinator NAV-kontor).

Informantenes forklaring på at oppfølgingen i VLT-saker ofte er svak, er det høye arbeidspresset på NAV-kontorene. I en hektisk arbeidshverdag nedprioriteres disse sakene fordi brukerne er i arbeid/ivaretatt, til forskjell fra brukere som ikke er i arbeid eller aktivitet. Dette er også grunnen til at noen kontorer har valgt å samle alle VLT-saker til en eller to veiledere, som har et dedikert ansvar for å følge opp disse sakene.

Erfaringene med å samle oppfølgingen på noen utvalgte ressurser har - ifølge kontorene det gjelder - vært at oppfølgingen av disse sakene i større grad blir prioritert og at det blir en bedre systematikk i oppfølgingen. I tillegg får disse ressursene spisskompetanse på å følge opp brukere på arbeidsplass og ha dialog og forhandlinger med arbeidsgivere. En utfordring er imidlertid at den som overtar oppfølgingen ikke kjenner bruker og arbeidsgiver, mens veilederen kan ha opparbeidet seg mye informasjon og en god relasjon til aktørene.

Et par av fylkene har innført rutiner for at avtalene om VLT ikke skal innvilges for mer enn tre-fem år om gangen, dette for å sikre oppfølging underveis. Det er samtidig delte meninger blant fylkene knyttet til om varigheten på tiltaket vil påvirke graden av oppfølging. Et annet fylke mener at varigheten ikke vil ha betydning for den løpende oppfølgingen, men snarere føre til

²⁵ Riktig tiltak er i dette tilfellet gradert uføretrygd – ikke lønnstilskudd

en utfordring med etterregistrering av avtaler som løper ut. De mener det vil være mer hensiktsmessig at oppfølgingen av disse sakene samles på en eller flere utvalgte ressurser.

5.7.2 Ressursbruk

I intervjuene har vi bedt informantene om å anslå hvor mye tid de bruker på å vurdere og å innvilge varige lønnstilskuddet. Dette har vært vanskelig å få konkrete svar på.

Dersom man kun ser på tiden som brukes på beslutningen om og oppfølgingen av VLT, og ser bort fra tiden som er brukt på avklaring, tiltaksbruk og oppfølging forut for VLT, er det ifølge informantene ikke snakk om spesielt mye tid, og ressursbruken skiller seg da ikke nevneverdig fra andre tiltak. Forskjellen er hovedsakelig at saken skal drøftes med leder/tiltak ansvarlig.

Det brukes imidlertid betydelige ressurser på arbeidsavklaring og utprøving av midlertidige tiltak, før en endelig vurdering av tildeling av VLT. Hvis utfallet i stedet blir søknad om uføretrygd, innebærer også denne beslutningsprosessen betydelig ressursbruk, både i og utenfor kontoret.

Ressursbruken på oppfølging etter vedtak om VLT er begrenset til noen få timer per år, men det er en del variasjon mellom kontorene og mellom individuelle saker. Vårt inntrykk er at det brukes enda mindre ressurser på oppfølging av VTA og VTO og ingen ressurser på de som er fullt uføre og ikke søker arbeid.

5.7.3 Budsjettmessige barrierer for å bruke varig lønnstilskudd

NAV-kontorene må selv prioritere midler til varig lønnstilskudd, innenfor kontorets tiltaksbudsjett. De fleste kontorene oppgir at de har etablert en egen ramme for VLT, enten i form av antall løpende saker eller et budsjett. Flere av kontorene oppgir at behovet for VLT er større enn denne rammen, og at brukere da blir satt på venteliste. De fleste veilederne erfarer at brukere som settes på ventelisten får VLT innen midlertid tiltak går ut, men at det er enkelte tilfeller der de ikke får det til. Den begrensede tilgangen på VLT kan føre til veilederne kan oppleve eller oppfatte at tiltaket ikke er tilgjengelig, og dermed i mindre grad benytter det. Ett av NAV-kontorene som inngår i vår undersøkelse, og noen vi hørte om i fylkesintervjuene, har bundet opp en såpass stor andel av tiltaksbudsjettet til VLT at det inntil videre ikke innvilges nye saker. I disse tilfellene blir ikke VLT nevnt som en mulighet til brukere eller arbeidsgivere.

Flere av informantene oppgir at de mener at VLT burde vært brukt mer og at de som burde hatt VLT, men ikke har det, i stedet har uføretrygd og eventuelt VTA/VTO.

Ved et fåtall av kontorene som inngår undersøkelsen gir informantene uttrykk for at de har tilstrekkelig med midler til VLT.

5.8 Varig lønnstilskudd – deltagelsen og oppfølging

5.8.1 Samtidige tiltak

VLT kan kombineres med flere andre tiltak, enten ved at arbeid med VLT skjer på deltid mens man deltar i tiltak utenfor arbeidsplassen eller ved at man har tiltak på arbeidsplassen i tillegg til VLT.

20 prosent av deltakerne på VLT har hatt minst et annet tiltak i løpet av perioden på VLT. Samtidige tiltak pågikk i 4 prosent av deltakermånedene.

Tabell 5-6 viser at 5,4 prosent av VLT-deltakerne er registrert med midlertidig lønnstilskudd samtidig som de hadde VLT. Dette kan skyldes at mange skifter tiltak midt i en måned slik at de registreres med to tiltak, og vi ser at samtidig varig og midlertidig lønnstilskudd utgjør kun 0,6 prosent av deltakermånedene.

Mens vi antar at samtidig arbeid med VLT og midlertidig lønnstilskudd ikke skjer i praksis, antar vi at tallene for en del av de andre tiltakene reflekterer faktisk bruk av samtidige tiltak. Dette gjelder blant annet mentor – det nest mest vanlige samtidige tiltaket. 3,1 prosent av deltakerne hadde dette. I gjennomsnitt varte mentortiltaket i ett år. Også utvidet oppfølging i NAV (3 prosent), individuell oppfølging (1,5 prosent av VLT-deltakerne), inkluderingstilskudd (1,3 prosent) og funksjonsassistent (1,1 prosent) er trolig korrekte.

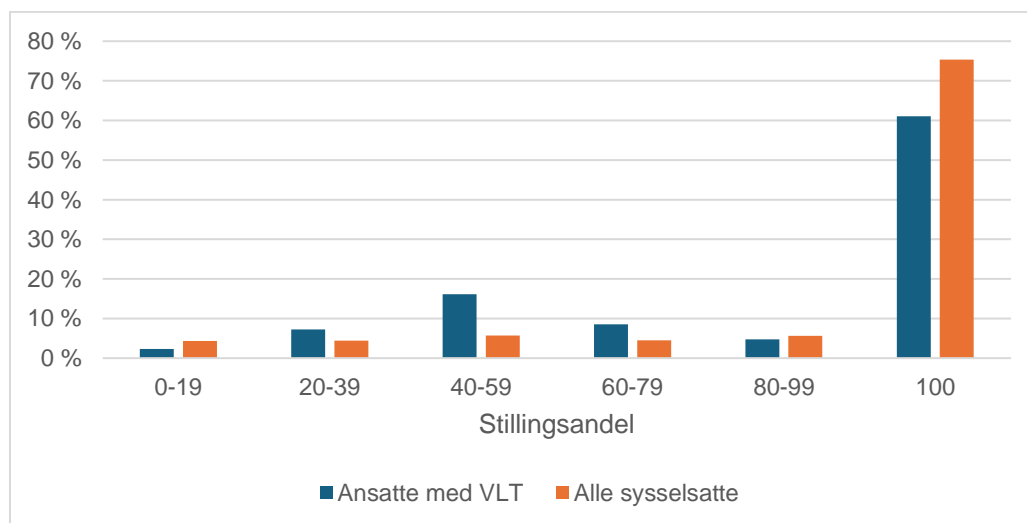
Funksjonsassistent har mye lenger varighet enn de andre samtidige tiltakene. Våre data for varighet undervurderer reell varighet, fordi mange av tiltaksforløpene starter før eller avsluttes etter perioden med VLT.

Tabell 5-6: Andre tiltak samtidig med VLT

Tiltak	Andel av VLT-deltakerne	Gjennomsnittlig varighet (mndr.)
Midlertidig lønnstilskudd	5,4	0,6
Mentor	3,1	0,9
Utvidet oppfølging i NAV	3,0	0,3
Avklaring	1,9	0,3
Individuell oppfølging	1,5	0,1
Inkluderingstilskudd	1,3	0,2
Funksjonsassistent	1,1	0,2
Arbeidstrening	0,9	0,9
N	7 043	299 870

5.8.2 Arbeidstid og inntektsnivå

Figur 5-14: Arbeidstid blant nye VLT-deltakere 2023 (N=526) og alle sysselsatte



Kilde: Egne beregninger og SSB registerbasert sysselsetting, tabell 12539

Figur 5-14 viser at 61 prosent av nye VLT-deltakere har fulltidsjobb, dvs. med minst 37,5 timer avtalt arbeidstid. Blant alle sysselsatte i Norge er heltidsandelen 75 prosent. Det er særlig halvtid (40-59 prosent stilling) som er mer vanlig blant VLT-deltakere enn andre.

Vi har data for månedslønn og lønnsutgifter for februar til desember 2023. Månedslønn er direkte utbetalt lønn, mens lønnsutgifter også inkluderer arbeidsgiveravgift, feriepengene og innskudd til tjenstepensjon. Alle disse utgiftene inngår i grunnlaget for lønnstilskuddet.

Våre data viser at arbeidsgiverne i gjennomsnitt hadde en lønnsutgift per VLT-deltaker på kr. 42 389 per måned (jf. Tabell 5-7). Tilskuddssatsen var i gjennomsnitt 56,8 prosent, noe som gir et tilskudd kr. 24 072 per måned og kr. 288 870 per år. Disse tallene er basert på avtalt arbeidstid.

Tabell 5-7: Lønnsutgift og tilskudd per måned fordelt på ulike arbeidstider

Arbeidstid	Gjennomsnittlig lønnsutgift (kr)	Tilskudds-sats (%)	Tilskudd per måned (kr)
Alle	42 389	56,8	24 090
Under 37,5 timer	29 876	57,9	17 303
Lik 37,5 timer	54 972	55,6	30 586
Over 37,5 timer	44 157	56,8	25 094

Hvis man omregner tallene for de som arbeider deltid til heltidsekvivalenter, får vi en lønnsutgift per månedsverk på kr 54 213 og et tilskudd på kr. 31 398. Anslaget blir litt lavere enn lønnsnivået for de som arbeider 37,5 timer per uke.

Tabell 5-7 viser at lønnsutgiften for VLT-deltakere med avtalt arbeidstid på 37,5 timer i gjennomsnitt er nær 55 000 kr. per måned. For disse er tilskuddssatsen i gjennomsnitt 55,6 prosent, noe som gir et tilskudd på nær kr. 30 600 per måned.

For de tre alternativene for arbeidstid, varierer gjennomsnittlig tilskuddssats mellom 55,6 og 57,9 prosent, noe vi oppfatter som en moderat forskjell. Det kan virke logisk at de som har deltidsstillinger i gjennomsnitt har lavere arbeidsevne enn de som arbeider heltid, noe som reflekteres i en viss forskjell i gjennomsnittlig tilskuddssats.

Et overraskende funn er at de som har avtalt arbeidstid på mer enn 40 timer per uke har betydelig lavere lønn enn som arbeider 37,5 timer. Dette harmonerer ikke med sammenhengen mellom arbeidstid og timelønn i arbeidslivet ellers. Der er timelønnen stigende med avtalt arbeidstid.²⁶ 37,5 timer gjelder for ansatte i offentlig sektor, mens fulltid vanligvis er 40 timer i privat. Det kan se ut til at arbeidsgiverne i offentlig sektor betaler høyere lønn til ansatte med VLT enn arbeidsgiverne i privat sektor. For andre ansatte er lønnsnivået i gjennomsnitt høyest i privat sektor.

Lønnsnivået for de to gruppene med heltid, tilsvarer en månedslønn på nær kr. 37 250 per måned. Vi har sammenlignet dette med SSBs statistikk for fordeling av lønnsnivåer på desiler.²⁷ Terskelen mellom 2. og 3. desil lå i 2023 på Kr. 37 890. I gjennomsnitt, lå lønnsnivået

²⁶ Jf. 13311: Månedslønn og alder, etter arbeidstid, statistikkvariabel, år, kjønn, statistikk mål og yrke

²⁷ Jf. SSB tabell 12521: Månedslønn, etter sektor, desil, statistikkvariabel, år og kjønn

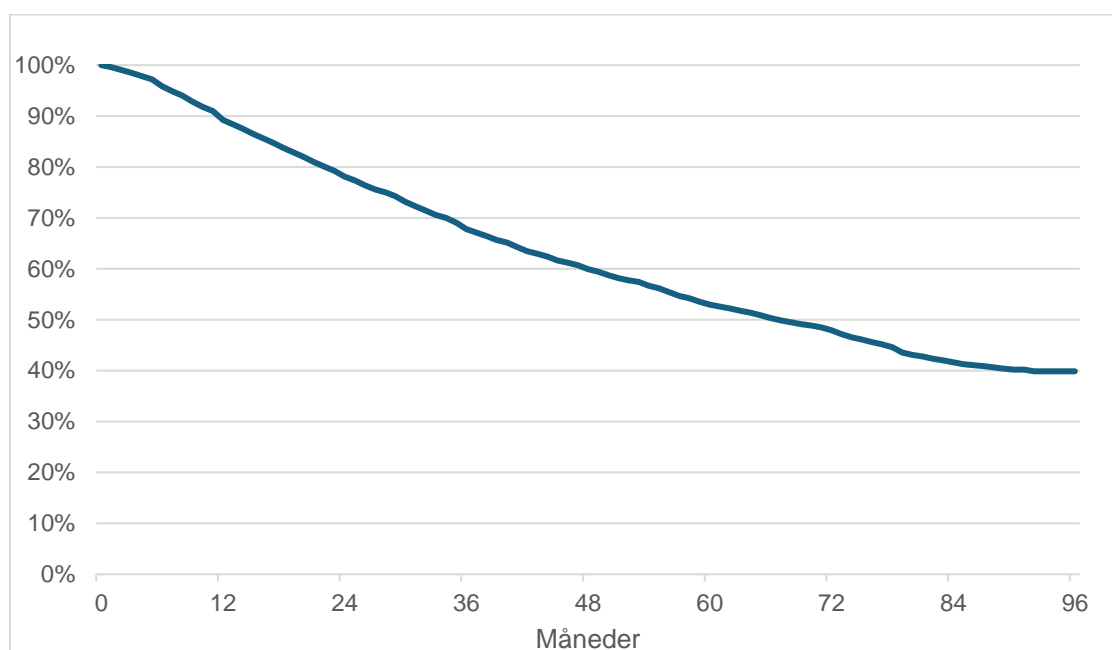
for VLT-deltakerne nær denne terskelen. Vi mener dette viser at de som arbeider med VLT i gjennomsnitt er lavlønte.

5.8.3 Er VLT i praksis varig?

Den generelle tilbakemeldingen fra informantene er at VLT brukes som et varig tiltak og ofte frem til pensjonsalder. Noen saker avsluttes tidligere grunnet redusert helse og at arbeidstaker ikke lenger kan stå i arbeid. Enkelte fylker og kontorer har likevel innført rutine om å registrere tiltaket med en varighet på tre-fire-fem år. Dette er både for å sikre oppfølging og en jevnlig vurdering av behovet for VLT, og for å unngå å skape en forventning om at lønnstilskuddet automatisk skal være varig. Dersom det fortsatt er behov for VLT vil sakene forlenges.

Figur 5-15 viser «overlevelseskurven» for VLT, det vil si hvor stor andel av deltakerne som fortsatt er i tiltaket et visst antall måneder etter oppstart. Figuren viser at bortsett fra rett etter oppstart og mot slutten av de 8 årene, er avgangen rundt 1 prosent per måned. Avgangen avtar fra år 7. Etter 67 måneder er halvparten av deltakerne fortsatt i VLT.

Figur 5-15: Avgang fra VLT: Overlevelseskurve



Vi har også beregnet overlevelsesrater for VLT-deltagelse for grupper definert ved alder og ytelse før deltagelse i VLT. Blant resultatene er at varigheten av tiltaket er lavere for de yngste og eldste aldergruppene. Deltakere som kommer fra «Ingen ytelse» har betydelig lavere avgang, dvs. lenger varighet på VLT, enn de som kommer fra AAP eller uføretrygd.

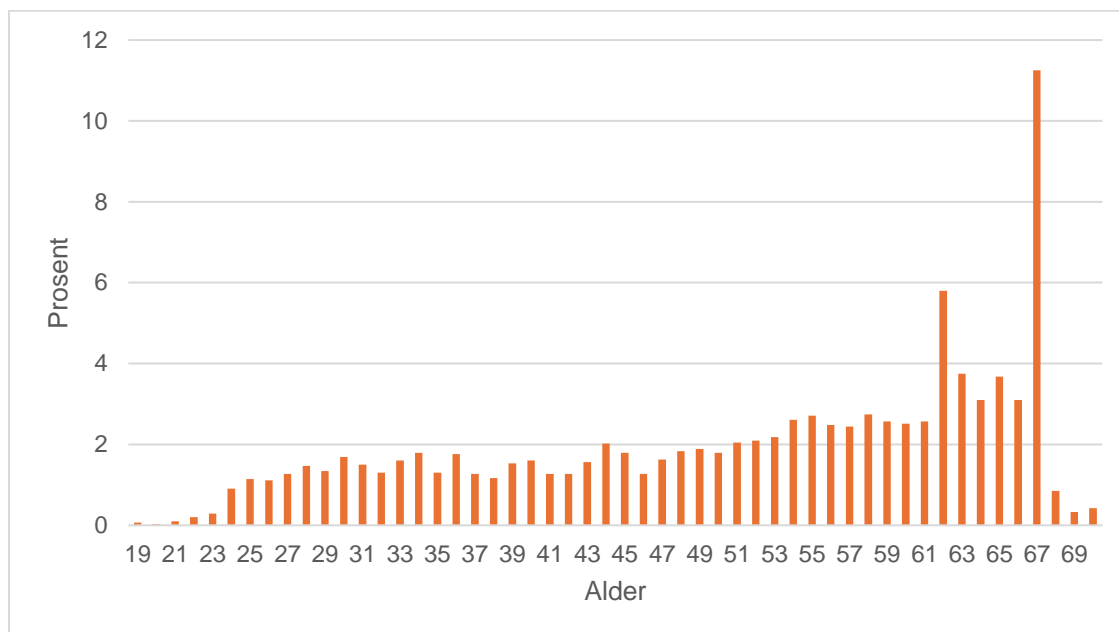
5.9 Hva går mottakerne til?

Vi har to typer kilder også til informasjon om hva deltakerne går til etter VLT – intervjuer og registerdata. Disse kildene gir et noe sprikende inntrykk, særlig når det gjelder overgang til arbeid.

5.9.1 Alder ved avslutning

Først viser vi fordelingen på alderstrinn for de deltakerne som avslutter VLT i perioden vi har data for (jf. Figur 5-16).

Figur 5-16: Alder ved avgang fra VLT. Prosent av de som har avsluttet tiltaket. N=3 068



Figuren tyder på at omlag 40 prosent var under 50 år da de avsluttet VLT. Videre ser man en topp ved 62 år - grensen for alderspensjon – og ved 67 år. 32 prosent avsluttet VLT etter at de fylte 62 år. Aldersfordelingen for de som slutter kan også ses i sammenheng med aldersfordelingen ved oppstart. I avsnitt 5.3 viste vi at mange er ganske godt voksne når de starter på VLT: For eksempel var vel 55 prosent av de som startet på VLT i 2016-23 45 år eller eldre. Eksisterende deltakere er jevnt over noe eldre.

5.9.2 Overgang til arbeid – problemer med datakvalitet

Intervjuene gir inntrykk av at de aller fleste som avslutter VLT går til uføretrygd eller alderspensjon. De færreste kjenner til saker der bruker går videre til ansettelse uten VLT.

I registerdataene har vi informasjon både om stillingsandel, tiltak og ytelser fra NAV for tidligere deltakere i VLT. Det er problem med kvaliteten på data for arbeid uten tilskudd. Våre data viser et eventuelt ansettelsesforhold, inkludert avtalt arbeidstid. For oss ser det imidlertid ut til at registreringen av ansettelsesforhold ofte «henger igjen», dvs. at det ikke alltid registreres at det er avsluttet. Vi har ikke data om lønnsutbetalinger, noe som kunne vært brukt til å anslå omfanget av avsluttede ansettelsesforhold. Som illustrasjon på omfanget av manglende avregistrering, kan vi vise til at andelen av tidligere VLT-deltakere som er registrert med minst halv stilling uten tilskudd er 79 prosent én måned etter avsluttet VLT, men 46 prosent seks måneder etter avsluttet VLT.²⁸ Intervjuene gir helt klart inntrykk av at overgang til arbeid uten tilskudd er langt lavere enn dette. En annen indikasjon på at data viser for høy sysselsetting etter VLT, er at under 10 prosent av deltakerne som var yngre enn 62 år da de avsluttet VLT ikke har noen ytelse. Data viser samtidig at 35 prosent av den samme gruppen har fulltid stilling. Da burde også andelen uten ytelse fra NAV vært mye høyere. På grunn av problemene med datakvaliteten, har vi valgt ikke å vise flere nøkkeltall for andel som har ansettelsesforhold etter VLT.

²⁸ Disse to nøkkeltallene er ikke beregnet på identiske grupper av tidligere deltakere: Beregningen av andel med arbeid seks måneder etter avslutning er gjort kun for de som avsluttet VLT minst seks måneder før slutten på perioden som dekkes av våre data.

5.9.3 Deltagelse i andre tiltak

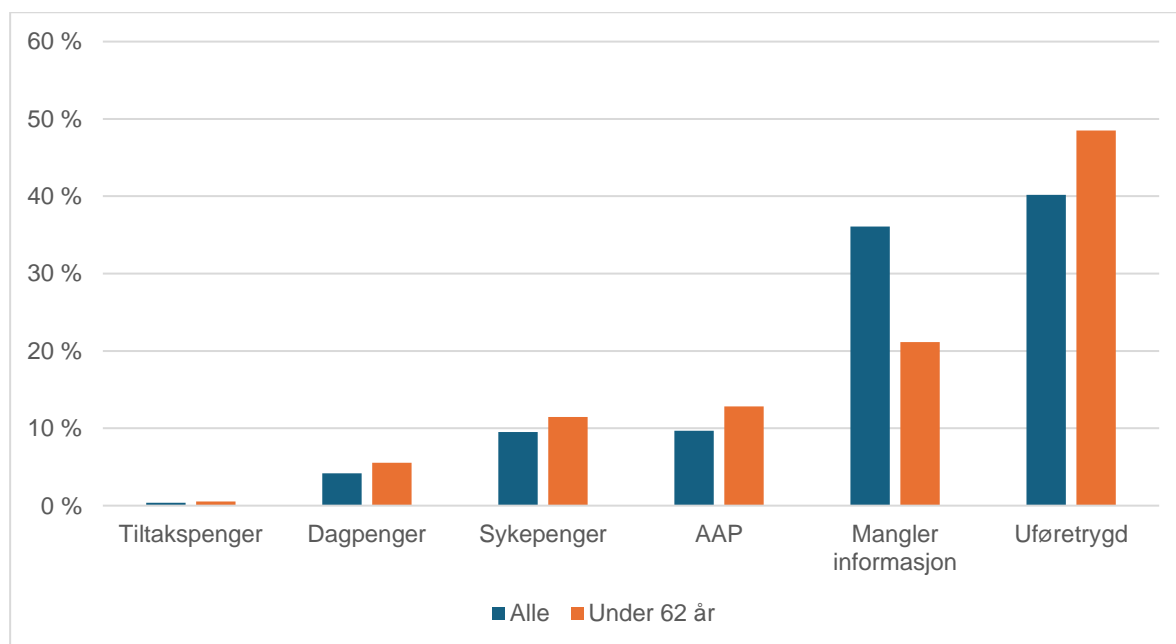
Vi har sett på om tidligere VLT-deltakere deltar i arbeidsrettede tiltak. 56 prosent av de som avsluttet i perioden vi observerer, er registrert med tiltaksstatus i NAVs register, Arena, 6 måneder senere. De fleste som er registrert med en status seks måneder etter avsluttet VLT, har koder for annet enn arbeidsrettede tiltak («nedsatt arbeidsevne ikke i tiltak», ikke permitterte arbeidssøkere, mv). 12 prosent er registrert med et «aktivt tiltak». Blant disse er 1,6 prosent på VTA-O, noe som er høyt, sett i lys av at dette er ganske lite brukt tiltak og interessant i tilknytning til vurderingen av hva som er alternativet til VLT. 0,9 prosent er i VTA i skjermet virksomhet. For øvrig er også mer enn 1 prosent i tiltakene Arbeidsforberedende trening, Oppfølging, Utvidet oppfølging i NAV og Arbeidstrening.

44 prosent har ingen registrert status/tiltak og like mange er registrert med en status som ikke involverer deltagelse i tiltak.

5.9.4 Ytelser

Ytelse kan indikere hvilken status/aktivitet de tidligere deltakerne er i. Vi vil kun vise status seks måneder etter avsluttet VLT. Grunnen er at det kan ta tid før det er fattet vedtak om ytelser som erstatter lønn som inntekt. I analysene har vi bare inkludert deltakere som avsluttet VLT senest i juni 2023, slik at vi også har informasjon om ytelse seks måneder etter avsluttet VLT.

Figur 5-17: Ytelser seks måneder etter avsluttet VLT i 2016-23. Alle (N=2 831) og de under 62 år (N=1 895)



Figur 5-17 viser at det er få (4-6 prosent) som mottar dagpenger eller tiltakspenger eller AAP (10 prosent av alle, 14 prosent av de under 62 år). Dette tyder på at de fleste verken er arbeidssøkere eller deltar på tiltak.

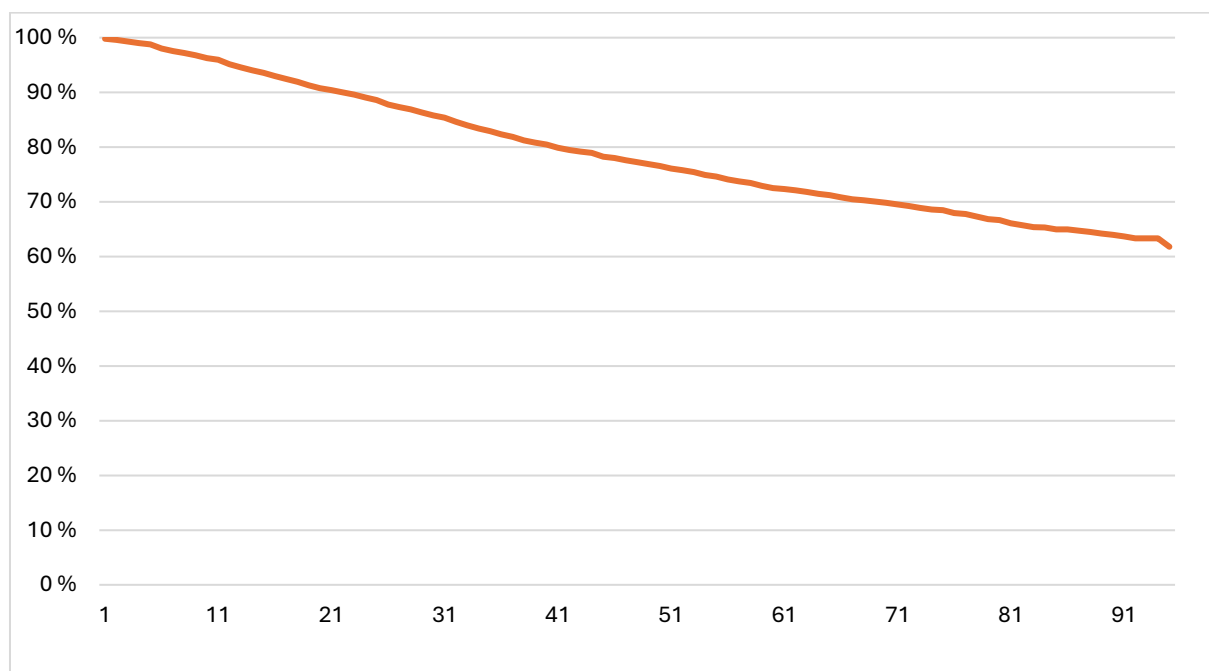
Det mangler informasjon om ytelse til 36 prosent av alle og 21 prosent av de under 62 år. Disse kan blant annet ha lønn eller annen arbeidsinntekt, de kan ha alderspensjon, de kan motta sosialhjelp, mv. Vi har også beregnet at av de som hadde fylt 62 år da de avsluttet VLT-deltagelsen, er 53 prosent ikke registrert med noen av ytelsene vi har informasjon om. Vi antar at en stor andel av disse har gått av med pensjon.

40 prosent av alle og 48 prosent av de under 62 år mottar uføretrygd seks måneder etter avsluttet VLT. Rundt 65 prosent av disse har hatt gradert uføretrygd mens de hadde VLT og med videreføring etter VLT. Som nevnt i avsnitt 5.3, hadde 32 prosent av alle VLT-deltakerne

i desember 2023 uføretrygd. Av de som hadde gradert uføregrad og som avsluttet VLT i løpet av vår observasjonsperiode før de var 62 år, hadde 22 prosent en økt uføregrad 6 måneder senere. 12 måneder senere hadde 41 prosent fått økt uføregrad etter at de avsluttet VLT. Av de som ikke mottok uføretrygd mens de var på VLT, var 14 prosent registrert med uføretrygd 6 måneder senere og 27 prosent registrert med uføretrygd 12 måneder senere. Tallene for andelen med uføretrygd etter avsluttet VLT-deltagelse, tyder på overgang til uføretrygd er en viktig grunn til at deltakere avslutter VLT i løpet av observasjonsperioden.

Figur 5-18 viser «overlevelseskurven» (Kaplan-Meier-estimer) for overgang til uføretrygd uten VLT. Figuren inkluderer personer som har kombinert uføretrygd med VLT mens de var i tiltaket. Kurven viser sannsynligheten for å fortsatt være i tiltaket etter antall måneder. Etter 8 år siden oppstart med VLT har 62 prosent av deltakerne fortsatt ikke gått over til uføretrygd.

Figur 5-18 Overgang til uføretrygd uten VLT for deltakere under 62 år: Overlevelseskurve. Antall måneder fra oppstart med VLT. N=5 537



6 Virkninger av Varig lønnstilskudd

6.1 Alternativer til varig lønnstilskudd

Vi spurte informantene i NAV om hva alternativet til VLT er, både for å få et inntrykk av om det finnes andre tilsvarende gode ordninger for målgruppen og for å få et inntrykk av behovet for VLT. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra både veiledere og ledere er at alternativet til VLT normalt er uføretrygd.

Da vil de nok miste jobben og så er det uføretrygd. De skal egentlig ha en varig nedsatt arbeidsevne. Alternativ til uføretrygd, så det er for å unngå det.

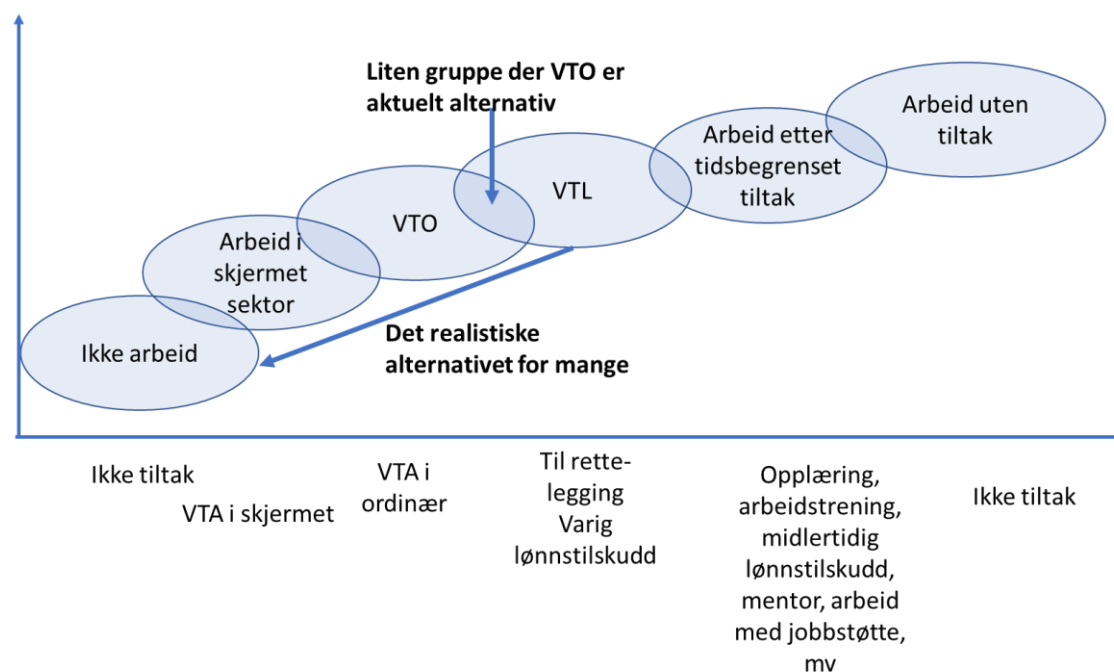
De fleste informantene mener at det ikke finnes noen andre fullgode virkemidler for denne gruppen. Det mest nærliggende tiltaket er kanskje VTO ettersom tiltaket innebærer støtte til arbeidsgivere som ansetter personer med varig nedsatt arbeidsevne. Tilbakemeldingen fra veiledere og tiltakskoordinatorer er stort sett at VTO er et godt tiltak for noen og for den rette målgruppen, men at målgruppen til VLT og VTO i utgangspunktet er litt forskjellige. VLT er for personer som har en viss produksjonsevne, selv om denne er nedsatt, mens VTO passer for personer som står lengre fra arbeid.

Avveining mellom VTO og VLT kommer litt an på utgangspunktet. (...). Helseperspektivet er avgjørende. Hvor godt fungerer personen. Brukergruppen er ulik. Det er en noe sterkere gruppe som er aktuelle for VLT. De er nærmere ordinært arbeid, av de som har varig nedsatt arbeidsevne.

Det er to forskjellige ting (VLT og VTO). Er du på VLT så er du i jobb, så det er et mye bedre tiltak for brukerne. Når du leser forskriften virker det som VLT er på lik linje med VTO, men det er jo ikke det. På nav.no står det at du kan søke VTO med 50 prosent uføre. Det reagerer jeg på, da har du 50 prosent arbeidsevne. Jeg skjønner ikke hvordan de har tenkt å bruke det på gradert uføretrygd. Det virker veldig rart for meg. (Veileder NAV-kontor)

Figur 6-1 kan illustrere alternativene. Figuren illustrerer en «tiltakstrapp», det vil si at økende arbeidsevne (vertikal dimensjon) gir behov for mindre omfattende tiltak (horisontal dimensjon). Innenfor en slik logikk, framstår VTO som det mest aktuelle alternativet for de som ikke har tilstrekkelig arbeidsevne til å kunne arbeide med VLT. Informantene sier imidlertid at slik VTO fungerer, er VTO ikke et aktuelt alternativ for de fleste som kunne fått VLT, men som ikke får det på grunn av manglende midler. VTO passer for personer med svakere arbeidsevne, og de som kunne fått VLT, vil ikke passe inn der, men trolig gå til uføretrygd uten NAV-tiltak. Disse vil eventuelt kunne bruke sin restarbeidsevne i arbeid på ordinære vilkår, men regler for avkorting av trygd mot arbeidsinntekt vil svekke insentivene til å arbeide mye.

Figur 6-1: Målgrupper for VLT og alternative tiltak



Informantene er også opptatt av at det for brukerens del er vesentlige forskjeller mellom VLT og VTO, fordi VLT innebærer en ansettelse og ordinær lønn på lik linje som de andre ansatte i virksomheten. Mens de på VTO vil få uføretrygd og ikke motta ordinær lønn.

På VLT har de jo lønn på lik linje med andre. De får lønningsposen på lik linje med andre. Du hever ikke trygden den 20. Jeg tenker det er ganske mange ting som er heldig med å være ansatt. Det sitter kanskje lenger inne å bli hjemme. (Veileder NAV-kontor)

VLT er en viktig ordning. Det er fint å gå på jobb å få lønn i stedet for uføre. Det er der du kommer mest på plussiden. Jeg er usikker, men den kostnaden staten har med å utbetale VLT vil jeg tro tilsvarer det de sparer på uføre. Så totalt sett, for samfunnet utgjør det ikke så mye, men for personene utgjør det veldig mye. (Veileder NAV-kontor).

Ordinært arbeid er ofte bedre, ikke alltid, men nesten alltid bedre - det er «normalt», de får lønn som normalt og vi kompenserer bedriften. Det er positivt for den enkelte og for samfunnet. Det er sannsynligvis en rimeligere ordning også, VTA koster mye mer. Det er et mye større apparat rundt på VTA. (Veileder NAV-kontor)

Som sitatene illustrerer mener informantene at VLT er en svært viktig ordning i NAVs tiltaksportefølje. Mange mener at det er et viktig virkemiddel for hindre utenforskap og for å legge til rette for at personer som ellers ikke ville vært i arbeid får en tilknytning til arbeidslivet.

Det handler om jobbtilhørighet, de glemmer at det finnes en refusjon. De får lønnen sin og er en ordinær ansatt. Og det er et menneskeverd over det. Det å hjelpe folk til å stå lengre i jobb, lengre enn de kanskje hadde gjort ellers. (Tiltaksansvarlig NAV-kontor).

Det er et veldig viktig virkemiddel for oss og brukerne. Det er det som gjør at vi klarer å holde folk i jobb, og hvis ikke dette er det kanskje uføre. Og så kan det være akkurat denne arbeidsgiveren som passer og som kan tilrettelegge på den måten brukeren har behov. Det er viktig å benytte de mulighetene som finnes. (Veileder NAV-kontor)

Jeg tenker det er en kjempeordning. Det har jo en samfunnsøkonomisk gevinst, at folk kan ha et arbeid å gå til. De kontakter ikke NAV ofte, for de er ordinære arbeidstakere. Det er veldig verdifullt. De er i jobb, har kolleger og har en leder. Superviktig tiltak. Mye bedre det enn gradet eller helt uføre. (Veileder NAV-kontor)

Uten VLT kommer dette utenforskapet. Så jeg synes de er et bra tiltak. (Veileder NAV-kontor)

6.2 VLT som tiltak for overgang til ansettelse uten tilskudd

Intervjuene med NAV-ansatte gir et nærmest entydig inntrykk av at VLT ikke fungerer som et tiltak for å oppnå arbeid på ordinære vilkår. Deltakernes arbeidsevne kan vedlikeholdes og utvikles gjennom deltagelsen, men dette skjer gjennom erfaring og eventuell kompetanseutvikling drevet av arbeidsgiver, ikke gjennom systematisk innsats fra NAV.

Likevel peker noen få på at VLT kan lede til arbeid uten støtte. Dette gjelder spesielt for unge som av ulike grunner ikke fungerer så godt, men som etter hvert utvikler seg slik at de kan få ansettelse på ordinære vilkår. Dette kunne blitt vanskeligere å få til uten erfaringene fra ordinært arbeid med støtte gjennom VLT.

Vi vil også peke på at det finnes omfattende forskning på virkning av arbeid for helse. I en kunnskapsoppsummering av forskning på dette feltet konkluderer Nøkleby (2015) med at

majoriteten av studiene ser ut til å finne klare positive sammenhenger mellom det å være/komme i arbeid og helse, særlig psykisk helse. En enkel sammenstilling av studieforfatternes konklusjoner tyder derfor på at arbeid kan gi positive effekter på helse.

Dette taler også for at deltagelse i VLT kan forbedre helsen hos en del deltakere, noe som trolig også kan lede til at de på sikt får arbeid uten støtte.

6.3 Fortrengning

De fleste veilederne forteller at fortrengning av andre arbeidstakere er noe de tenker på nå de vurderer VLT. Flere av veilederne beskriver i denne forbindelse at de sjekker at virksomheten ikke har flere ansatte på tiltak gjennom NAV og at de sørger for at VLT ikke benyttes på utlyste stillinger. Noen av fylkene har etablert retningslinjer på at det ikke skal være mer enn 10 prosent av arbeidsstokken som deltar på tiltak gjennom NAV. Dette handler både om at virksomheten skal ha kapasitet til å følge opp den/de som deltar på tiltak gjennom NAV, og fordi virksomheten ikke skal ha en konkurransefordel av tiltak fra NAV.

Informantene mener generelt at fortrengning ikke er et stort problem knyttet til VLT, men at det er en større utfordring knyttet til andre ordninger som for eksempel midlertid lønntilskudd.

6.4 Dødvektstap

Intervjuene tyder klart på at tilskuddssatsen som brukes, ofte er unødig høy. Noen kontorer oppgir at de nesten alltid bruker maksimalsatsen. Andre oppgir at det vanlige er at satsen fra midlertidig lønntilskudd videreføres, for brukere som kommer fra dette tiltaket. Andre oppgir at de legger vekt på å ikke vedta unødig høy sats, men at svak informasjonstilgang - sammenlignet med «motparten» (arbeidsgiveren) - og svak forhandlingsposisjon (trussel om ikke å gi tilskudd er ikke troverdig) gjør at de ofte ender opp med å bruke høy sats. Intervjuene gir ikke grunnlag for å anslå hvor mye og hvor ofte satsene kunne vært endret.

Det er også noen få som har uttalt at det er dødvektstap i form av det betales tilskudd for noen som kunne hatt arbeid uten støtte. Dette er mer vanlig for gamle saker enn for nye. Endringen i 2016 bidro til reduksjon i denne formen for dødvektstap. Men enkelte mente at det fortsatt etableres og videreføres VLT-vedtak for personer som kunne kommet over i arbeid uten støtte. I denne forbindelse omtales unge som «har problemer med å komme i gang», men som over tid modnes og utvikler seg slik at de kan ha jobb på vanlige vilkår. NAV mangler andre tiltak

med tilstrekkelig varighet for slike brukere, og når de først har fått VLT er det vanskelig å få avsluttet støtten. Verken arbeidsgiver eller arbeidstaker har interesse av endring.

Vi vil også framheve at enkelte av informantene sa at enkelte arbeidsgivere ikke bare legger vekt på lønnsomhet når de ansetter personer med VLT. En del har et personlig engasjement, gjerne knyttet til de aktuelle arbeidstakerne med nedsatt arbeidsevne. I slike tilfeller kan man se for seg at tilskuddet ikke fullt ut kompenseres for den reduserte produktiviteten, noe som gir det omvendte av eller et negativt dødvektstap.

Vi spurte også om NAV hadde inntrykk av at enkelte arbeidsgivere prøver å utnytte ordningen ved å kreve lønnstilskudd for arbeidstakere med rimelig god arbeidsevne. De fleste informantene svarte nei eller at dette var svært sjelden, Men i et fylke med omfattende bruk av VLT, oppga informantene at de mente å ha observert en del slike tilfeller.

6.5 Informantenes forslag til endringer

Vi gjengir her synspunkter fra de NAV-ansatte om mulige endringer i ordningen med VLT. I tillegg til åpne spørsmål om styrker, svakheter og behov for endringer, ba vi også spesifikt om synspunkter på mulige endringer i ansvaret for beslutninger om og finansiering av VLT.

6.5.1 Budsjettering av VLT

En gjennomgående tilbakemelding fra informantene er at det er problematisk at ordningen finansieres av NAV-kontorenes budsjett, da midlene blir bundet opp i lang tid. Flere peker også på at andre varige tiltak ikke er lagt til kontorets budsjett, og at det derfor ville vært naturlig at også VLT flyttes.

Flere peker på at et alternativ kanskje kan være å flytte budsjettposten til VLT til samme post som VTA/VTO (som forvaltes av NAV fylke), men at NAV-kontorene fortsatt skal vurdere og følge opp vedtakene. Slik det gjøres på VTO/VTA i dag. Samtidig understreker flere at en slik endring i seg selv ikke vil løse utfordringer med tilgjengelighet til ordningen. En av informantene påpeker også at det vil være uheldig om en slik endring skulle føre til at det blir færre plasser på VTA.

Økonomisk sett tar det en uforholdsmessig stor andel av budsjettet. For hver person spises en større andel av budsjettet. Det går utover andre brukere. Det er det som er viktigste å se på, andre måter å løse det økonomiske. Men at det er viktig å ha et sånn type tilbud, det er det. (Tiltakskordinator NAV-kontor)

Jeg tenker budsjettmessig hadde jeg klappet høyt hvis det legges sammen med VTA og VTO. (Tiltakskordinator NAV-kontor)

Et par av informantene ga uttrykk for at budsjettet ikke bør flyttes ut av NAV-kontoret, fordi det da er risiko for at NAV-kontoret ikke vil ta like mye ansvar for sakene lengre. Andre mener at det ikke vil være problem, og viser til at det er slik VTA/VTO er organisert og at det fungerer bra.

VTO og VTA går sentralt. Det kunne vært på samme måten med VLT. Vi kaster jo ikke det etter brukerne. Vi vil fortsatt gjøre grundige vurderinger. Men vi ville kanskje kunne gitt det til noen flere uten at vi hadde lagt det gå på bekostning av andre. (Tiltakskordinator NAV-kontor).

I tillegg til plasseringen av budsjettet er det flere som mener ordningen er for lite tilgjengelig. Informanter ved flere av NAV-kontorene mener behovet for VLT overstiger det kontorene har mulighet til å sette av til ordningen. En konsekvens av dette er ifølge flere at brukere som potensielt kunne stått i arbeid med VLT i stedet går til uføretrygd.

Jeg tror vi kunne brukt det mer. Tror folk er forsiktig med å foreslå det. Fordi de vet at det er ganske begrenset. (Tiltakskordinator NAV-kontor)

Vi er veldig strenge, så det kan hende at noen av de som er tvilstilfeller på utføre kunne blitt vurdert annerledes. Det har vært flere års ventetid. (Tiltakskordinator NAV-kontor)

Jeg tror vi hadde fått til mange flere suksesshistorier hvis vi kunne bruke det mer aktivt. Vi vet jo at det er såpass kostnadstungt, så vi har det helt bakerst. (Veileder NAV-kontor)

Jeg tror nok at veilederne står i dilemmaet, har nok tiltaksmidler og binde opp midler vs. ønsket om å gi arbeidstakerne mulighetene. Det er enkelte brukergrupper hvor det er et stort potensial og et godt tiltak, men så er det ikke stor nok pott. Det kan være du har lærevansker og jobber tregere, VLT kan sikre at du står i full jobb uten helseytelse. Der er det kjempepotensial. (Leder NAV-kontor)

Enkelte av informantene peker på at de tror det ville gjort en stor forskjell i avklaringsløpene dersom VLT ble mer tilgjengelig, og at flere ville blitt avklart mot arbeid.

En av informantene peker på at dersom formålet skal være å redusere uføretrygd, må det ut av rammene for VLT utvides eller helst fjernes.

Det er en styrke at det ikke påvirker oss (NAV-kontoret), men det vil være de samme utfordringene hvis det flyttes. Vi vil i periodevis få beskjed om at «nå må vi passe på å ikke innvilge». Skal ordningen redusere utføre, så må det ut av rammen. Det er jo ikke sånn at utføre er rammestyr.

Det må samtidig påpekes at det varierer mellom kontorene hvorvidt de opplever at ordningen er for lite tilgjengelig. I den forbindelse trekker enkelte også inn likebehandlingsprinsippet, og peker på at det er uheldig at tilgjengeligheten varierer.

6.5.2 Navnet på ordningen og informasjon på nav.no

En annen innvending til ordningen slik den er innrettet i dag, er navnet «varig». Noen av informantene peker at navnet «varig» gir et uheldig signal til og skaper forventning blant arbeidsgivere om at tilskuddet skal være varig. Dette bidrar både til å gjøre forhandlinger om tilskuddets varighet mer krevende, i tillegg til at det kan bli en «sovepute».

Det ligger litt begrensninger i navnet, varig, dette slutter aldri. Det gir en forventning om at det ikke sutter, er varig. Det blir en sovepute. I stedet for at vi sier dette er tidsbegrenset, men vi vurderer etter så og så lang tid. Jeg liker ikke navnet varig lønnstilskudd, da har du fått et stempel «for evig og alltid». Men når det er sagt, så er det helt sikkert er noen som trenger en varig ytelse og de skal fortsatt få det. Men for en god del er det behov for langvarig midlertid. (Tiltakskordinator NAV-kontor)

Flere av informantene peker også på at informasjonen om VLT på nav.no, slik det er formulert i dag, bidrar til å skape en forventning blant arbeidsgiverne om at de skal få full sats. Enkelte mener at det ikke bør stå informasjon om sats på nettsiden i det hele tatt, mens andre tenker at en løsning kanskje kan være å oppgi et intervall i stedet for at det står «inntil» hhv. 75 og 67 prosent.

7 Samfunnsøkonomiske virkninger

Vi vil i dette kapitlet drøfte de samfunnsøkonomiske virkningene av VLT.

7.1 Kostnads-/nytteanalyse

En kostnads-/nytteanalyse er:

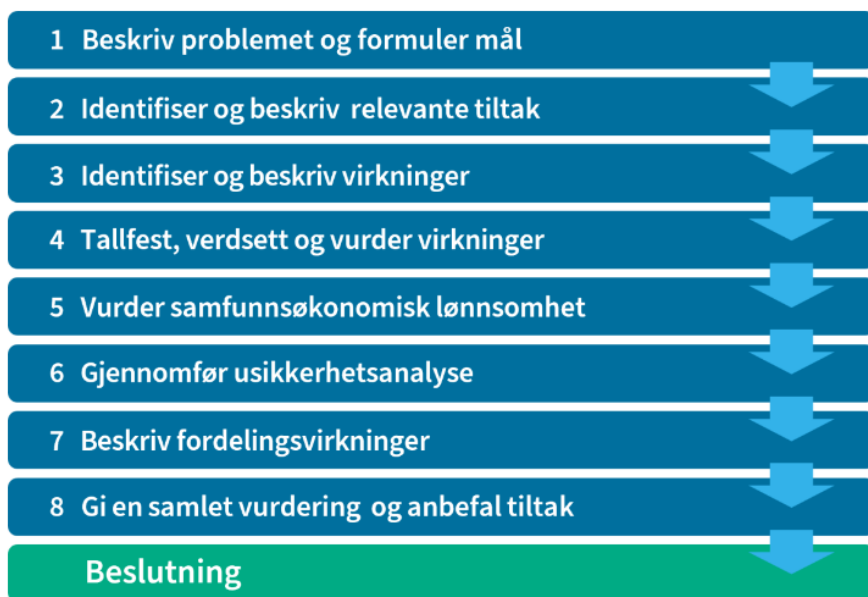
En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak, der både nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.²⁹

Analysen må alltid innebære at man sammenligner tiltaket som analyseres med ett eller flere andre tiltak som kan brukes til å nå samme mål, eller med realistiske utfall hvis tiltaket ikke gjennomføres. Alternativene bør være de beste, realistiske alternativene.

Man kan se en kostnads-nytteanalyse som en del av en samfunnsøkonomisk analyse. Vi vil derfor bygge på de relevante delene av «Veileder for samfunnsøkonomiske analyser» fra DFØ.

I veilederen deles en samfunnsøkonomisk analyse inn i åtte steg:

Figur 7-1: DFØ – steg i samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: DFØ (2023)

Vi vil bruke denne inndelingen, men ser ikke steg 7 samt beslutning som en del av vårt oppdrag.

Problemdefinisjon og mål

I kapittel 10 «Varig lønnstilskudd» i Rundskriv til tiltaksforskriften heter det i innledningen:

Varig lønnstilskudd skal øke mulighetene for arbeid i ordinære virksomheter og forebygge uføretrygd for personer som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne.

²⁹ DFØ (2023): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Varig lønnstilskudd gis bare for å understøtte arbeid i ordinære virksomheter, og den første delen av målet nås alltid. Vi vil videre drøfte i hvilken grad VLT bidrar til å forebygge uføretrygd.

VLT bidrar også til at de som ansettes med VLT utnytter sin restarbeidsevne. Videre kan de aktuelle personenes livskvalitet påvirkes. Selv om disse forholdene ikke er eksplisitt nevnt i målformuleringen i regelverket, vil vi legge vekt på disse forholdene i vår analyse.

Relevante tiltak

Dette trinnet innebærer etablering av alternative tiltak for å nå målene.

Før NAV gjør vedtak om VLT, skal midlertidige tiltak være utprøvd eller vurdert. I teorien, skal midlertidige tiltak ikke kunne være alternativer til VLT. Men forskningen fra andre land tilsier at en del av de som får VLT, kunne arbeidet uten tilskudd, eventuelt etter et midlertidig tiltak. På den andre siden tilsier den samme forskningen at mange som arbeider med VLT ikke ville kunne arbeidet uten tilskudd. Alle informantene vi har intervjuene i NAV sa at alternativet til VLT er uføretrygd, og eventuelt VTA/VTO. Men enkelte sa også at for enkelte som ansettes med tilskudd, kan arbeid på ordinære vilkår bli aktuelt på sikt.

På bakgrunn av litteraturen og intervjuene, mener vi uføretrygd og VTA er de mest realistiske, eksisterende alternativene til VLT. Men vi utelukker ikke at enkelte som det gis tilskudd for kunne ha gått over til ordinært arbeid. Dødvektstap/innelåsing vil behandles i risikoanalysen.

I tillegg til eksisterende tiltak, kan både modifikasjoner av VLT og aktivitetsorientert uføretrygd kunne være aktuelle alternativer. Disse alternativene vil vi komme tilbake til i drøftingen, men uten anslag på kostnader og nytte.

Virkningene

De viktigste virkningene av VLT er redusert uføretrygding og økt deltagelse i ordinært arbeid. Intervjuene og forskning tyder også på at arbeid med lønnstilskudd gir en annen livskvalitet, enn om personen i stedet var blitt uføretrygdet og eventuelt gått over til VTO³⁰. Det brukes ressurser på forvaltning av tiltaket, men ressursbruken framstår som ganske ubetydelig, sammenlignet med andre virkninger. Dessuten er ikke ressursbruken ved bruk av VLT større enn ved det nærmeste alternativet uføretrygd og deretter VTO.

Videre omhandler oppdragsbeskrivelsen virkninger som ikke er nevnt over.

De viktigste samfunnsøkonomiske virkningene vil være:

- Produksjonsbidrag
- Skattekostnad
- Livskvalitet for de aktuelle personene
- Eventuell fortrenkning av andre arbeidstakere/-søkere
- Forvaltningskostnader

Produksjonsbidrag

En arbeidstakers produksjonsbidrag anslås vanligvis som lønn/yrkesinntekt pluss «sosiale kostnader». I DFØs veileder heter det at «Som en hovedregel kan man sette påslaget til 30 prosent av lønnen».

VLT skal kompensere arbeidsgiver for at den ansatte har lavere produktivitet enn andre. Hvis tilskuddet settes riktig, kan man anslå den ansattes produksjonsbidrag til lønn pluss sosiale kostnader, minus tilskuddet. Intervjuene gir inntrykk av at tilskuddssatsen gjerne settes på

³⁰ Uføre kan få varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA) eller i ordinær virksomhet (VTA-O). Sistnevnte omtales vanligvis som VTO, og vi bruker derfor denne betegnelsen

basis av en enkel regel (for eksempel til maksimalnivå eller satsen for midlertidig lønnstilskudd), uten en nøye vurdering av den ansattes produksjonsbidrag. Dette tilsier at det er et visst dødvektstap, særlig i form av at satsen settes for høyt. I så fall vil lønnskostnad minus tilskudd gi en undervurdering av den ansattes produksjonsbidrag. Vi vil likevel bruke den faktiske tilskuddssatsen som grunnlag for beregningene i hovedalternativet, men vil i risikoanalysen drøfte omfanget av dødvektstap og lage noen illustrative, alternative beregninger basert på dette.

Vi bruker VTO som alternativ. Bare uføre kan få VTO. Hvis de tildeles VTO, beholder de uføretrygden. I tillegg kan arbeidsgiver gi deltakeren en bonuslønn på maksimalt 1 G per år. Vi kjenner ikke til eksisterende studier som har kartlagt eller beregnet produksjonsbidraget til VTO-deltakere eller hvor mye bonuslønn de får. I Oxford (2021) er det en kort omtale av disse forholdene, basert på kvalitative studier. Omtalen tyder på at det ofte gis en bonuslønn, og da gjerne på linje med tilskuddet arbeidsgiveren får. Tilskuddet gis for å dekke kostnader til veiledning og tilrettelegging. Deltakerne i VTO deltar også i produksjonen. Intervjuene vi har gjort i prosjektet gir inntrykk av at forventningene til produksjonsbidrag er langt lavere i VTO enn i arbeid med VLT og at deltakere i VTO bidrar mindre til produksjonen enn samme person ville gjort ved ansettelse med varig lønnstilskudd. På svært usikkert grunnlag har vi lagt til grunn at en deltaker i VTO får en bonuslønn tilsvarende tilskuddet til arbeidsgiveren (kroner 6 808 per måned), og at dette tilsvarer deltakerens netto bidrag til produksjonen (brutto produksjonsbidrag fratrukket kostnader til veiledning og tilrettelegging). Det skal betales arbeidsgiveravgift og pensjonsinnskudd på grunnlag av bonuslønnen, og dette skal inkluderes i anslaget av produksjonsbidraget.

Vår metode for beregning av produksjonsbidrag tilsier at bidraget blir mye høyere i VLT enn i VTO. Forskjellen kan ses som en illustrasjon på hvor ulike VLT og VTO er og at kan i seg indikere at VTO ikke er egnet for personer som kunne passet i VLT, men som har fått avslag som følge av knapphet på budsjettmidler i Nav-kontoret.

I avsnitt 6.2 presenterte vi intervjudata og litteratur som indikerer at VLT kan bidra til å utvikle arbeidsevnen hos enkelte deltakere, noe som tilsier at produksjonsbidraget deres kan øke over tid og kanskje lede til arbeid uten støtte. Vi har ikke tatt dette inn som forutsetning i våre beregninger.

Dødvektstap

Dødvektstap kan ta form både av at det betales tilskudd til arbeidstakere som kunne arbeidet på ordinære vilkår og at det betales for mye tilskudd for en del av deltakerne. Eksistensen av dødvektstap innebærer at vi undervurderer deltakernes produksjonsbidrag, men vi mener det er urimelig å anta at produksjonsbidraget ville endret seg hvis tilskuddet var blitt redusert til det laveste akseptable nivået for arbeidsgiveren eller blitt fjernet for de som kunne arbeidet uten tilskudd. Ut fra dette, mener vi at virkningene av dødvektstap kun består av unødig høye finansieringskostnader.

Det er også mulig at produksjonsbidraget ville endret seg, kanskje ved at arbeidsgiver satser mindre på å utvikle og stimulere arbeidsinnsatsen hos VLT-deltakere, eller ved at deltakeren selv ikke er like tilbøyelig til å skifte til stillinger som er bedre egnet eller ved å satse på utvikling av egen arbeidsevne. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere om det kan oppstå slike effekter.

Hvor omfattende kan dødvektstapet være? Dette kan vi ikke se noe godt grunnlag for å beregne.

I avsnitt 4.2.2 refererte vi til forskning fra Sverige som tydet på at rett etter oppstart av lønnstilskudd bestod om lag 20 prosent av deltakerne av arbeidstakere som kunne arbeidet uten tilskudd. Men etter 10 år var disse ute av tiltaket, mye gjennom overgang til arbeid på ordinære vilkår. I Norge er det liten overgang til arbeid på ordinære vilkår. Vi har beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet også under forutsetning av at det er et dødvektstap på 20 prosent.

I avsnitt 5.7 viste vi at det er en del forskjeller i nivået på tilskuddssatsene som brukes innenfor ulike fylkesenheter. Forskjellene kan skyldes flere forhold, herunder forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene i de ulike fylkesenhetene. For alle nye saker i 2023 var gjennomsnittssatsen 54,3 prosent, mens i Trøndelag, som lå lavest, var gjennomsnittet 48,7 prosent. Hvis alle hadde lagt seg på nivået i Trøndelag, ville tilskuddene blitt redusert med 11,5 prosent. Dette kunne vært brukt som forutsetning i beregning av dødvektstap, men vi bruker heller (det høyere) anslaget basert på den svenske forskningen nevnt over.

Skattekostnad

Skattlegging gir et effektivitetstap for økonomien. I Norge legges det vanligvis til grunn at effektivitetstapet tilsvarer 20 prosent av skatteprovenyet. Vi beregner nettovirkning for offentlige budsjetter og legge til grunn at de samfunnsøkonomiske virkningene utgjør 20 prosent av dette.

Provenyvirkningene omfatter virkningene av:

- Tilskudd (VLT eller tilskudd i arbeidsgiver for VTO)
- Mottatt uføretrygd
- Arbeidsgiveravgift og personlig inntektsskatt
- Forvaltningskostnadene (ikke tallfestet)

Livskvalitet (utover forbruksmuligheter)

En brukers disponible inntekt vil påvirkes av om hen får arbeid med VLT, VTO-plass eller blir uføretrygdet uten aktivisering. Under våre forutsetninger, vil virkningene for inntekt i hovedsak tilsvare personens bidrag til produksjonen. Dermed er de samfunnsøkonomiske virkningene i form av økte forbruksmuligheter allerede hensyntatt som produksjonsbidrag. Det ville innebære en dobbelttelling hvis vi også hadde inkludert virkningene gjennom forbruksmulighetene til personen.

Intervjuene våre gir klart inntrykk av at livskvaliteten for en person påvirkes av om vedkommende får arbeid med VLT eller VTO. Informantene sa at for de som kan ha arbeid med VLT, gir VLT bedre livskvalitet på arbeidsplassen, enn de ville hatt med VTO. Informantene brukte begreper som selvspekt og stolthet, følelse av å bidra og «regnes med», mv, for å beskrive forskjellen mellom de to tiltakene.

Vi ser ikke grunnlag for å tallfeste virkningene for livskvalitet, og denne effekten er derfor kun inkludert i den samlede drøftingen, med enkelte henvisninger til eksisterende litteratur.

Fortrengning

I Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser anbefales det at det skal beregnes kostnader for bruk av arbeidskraft.³¹ Denne anbefalingen bygger på et premiss om at i fraværet av tiltaket som analyseres, ville arbeidskraften som brukes alternativt blitt benyttet til annen produksjon. Dette tilsier at man vanligvis ikke skal legge til grunn «frikjonsledighet», dvs. at en arbeidssøker vil måtte bruke tid på å komme i arbeid.

Det er forsket lite på fortrenningseffekter av varige lønnstilskudd, og det er usikkert om resultatene av forskning fra andre land har overføringsverdi til Norge, både fordi lønnstilskuddsordningene har ulik utforming og fordi arbeidsmarkedenes funksjonsmåte er ulik. Hovedinntrykket fra forskningen er at fortrenningseffektene av varige lønnstilskudd er svake eller ikke-eksisterende.

³¹ Finansdepartementet (2019)

Samtidig virker det ganske opplagt at i en situasjon der en arbeidsgiver ansetter en person med lønnstilskudd, vil alternativet ofte måtte være å ansette en annen arbeidssøker for å utføre det samme arbeidet. Gitt at det ville vært en søker til stillingen, vil ansettelsen med lønnstilskudd føre til en viss fortrenkning, i hvert fall på kort sikt.

I Sverige har det vært ganske omfattende bruk av lønnstilskudd, og tilskuddsordningene der er utformet slik at de primært brukes for stillinger på de laveste lønnsnivåene (jf. Habibija, 2022). Dette kan gjøre at tilskuddene påvirker lønnsstrukturen og kanskje også til mer langvarig fortrenkning av arbeidssøkere som retter seg mot det samme lønnsstøttet.

Intervjuene med NAV-ansatte ga lite informasjon om fortrenkningseffekter. En grunn er trolig at avtale om VLT vanligvis er siste ledd i en årelang prosess som starter med en form for utprøving eller arbeidspraksis og følges av en periode på inntil 2 år med midlertidig lønnstilskudd. Det er da ingen klare kandidater til stillingen som VLT er knyttet til, og det er derfor vanskelig å si hva konsekvensene av VLT ble for den arbeidssøkeren som ville fått stillingen i fravær av VLT.

I hovedalternativet har vi lagt til grunn at en tildeling av VLT ikke gir noen fortrenkningseffekt. Som en del av usikkerhetsanalysen, har vi regnet på virkningene av en eventuell fortrenkning av en arbeidssøker med varighet tilsvarende gjennomsnittlig lengde på arbeidsledighetsepisoder. NAV publiserer statistikk for varighet av mottak av dagpenger.³² I 2023, varte en dagpengeperiode i gjennomsnitt 33 uker. Vi har lagt til grunn at den som fortrenkes har produksjonsevne tilsvarende lønnsnivået som VLT-deltakeren mottar. Den som fortrenkes får dagpenger tilsvarende 62,4 prosent av det samme lønnsnivået gjennom ledighetsperioden.

Forvaltningskostnadene

Forvaltningskostnadene omfatter NAVs ressursbruk til kartlegging, vurdering, vedtak og oppfølging. Vi skal – i prinsippet – sammenligne kostnadene knyttet til å tildele og følge opp henholdsvis VLT og VTO.

NAV har ikke noe system for å henføre arbeidstid og andre kostnader til brukere eller saker. Vi kjenner ikke til at forvaltningskostnadene knyttet til VLT og VTO er beregnet av andre. Kostnadsanslagene må derfor bygge på informasjon fra intervjuene.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at virkningene for forvaltningskostnadene er lave sammenlignet med andre virkninger. Forut for vedtak om VLT eller søknad om uføretrygd, skjer det en ganske omfattende utprøving av tiltak med tilhørende oppfølging både fra NAV og eventuelt tiltaksarrangører. Disse prosessene er i hovedsak like for saker som ender i henholdsvis VLT og VTO. Ressursbruken knyttet til vedtak om VLT framstår som begrenset, selv om sakene vanligvis behandles i minst to steg – først av veileder og deretter av en leder og/eller en gruppe med andre ansatte. Vi spurte ikke informantene om ressursbruk knyttet til søknad og vurdering av uføretrygd og vedtak om VTO, men antar at særlig vurdering av uføretrygding er ganske ressurskrevende, sammenlignet med vedtak om VLT.

Det er ganske store forskjeller mellom kontorenes praksis knyttet til oppfølging av saker med VLT. Intervallene mellom rutinemessig oppfølging varierer mellom 6 og 24 måneder. Dessuten varierer innholdet i oppfølging: Noen gjennomfører oppfølging per telefon, andre ved besøk. Noen tar kontakt bare med arbeidsgiver, andre også med arbeidstakeren. Noen legger til rette for revurdering og reforhandling av tilskuddssatsen, andre ikke.

32

file:///C:/Users/uz02/Downloads/202311_ARBS058%20Mottakere%20av%20dagpenger.%20Varighet.%20Tidsserie,%20maaned.pdf

Vi stilte ikke spørsmål om ressursbruk knyttet til oppfølging av VTO, men ett av kontorene som hadde en dedikert person for oppfølging av VLT og VTO sa at de brukte mer tid på hver VLT-sak enn på VTO-saker.

Vi har ikke lagt forvaltningskostnadene inn i beregningene. Grunnlaget for å anslå forvaltningskostnadene er svakt, men de er helt sikkert nærmest ubetydelige, sammenlignet med produksjonsbidrag og skattekostnader.

Samtidige tiltak

I avsnitt 5.8.1 viste vi at en del av VLT-deltakerne får andre tiltak i tillegg. Det ser ut til at mentor, utvidet oppfølging og funksjonsassistent er blant de samtidige tiltakene som er vanligst. I våre data er VLT-deltakerne registrert med samtidige tiltak i 29 prosent av månedene, men vi i mistenker at en del av registreringene er feil eller at de ikke er tiltak som er knyttet til arbeidet med VLT, men en del av utprøvingen og avklaringen som også må gjennomføres før oppstart av en eventuell søknad om uføre trygd.

Likevel kan opp mot 20 prosent av deltakermånedene i VLT kombineres med andre tiltak. Vi har ikke lagt kostnader til samtidige tiltak inn i hovedberegningen av samfunnsøkonomiske virkninger av VLT, men drøfter betydningen i usikkerhetsanalysen.

Analyseperiode

I Finansdepartementet (2021) heter det «En samfunnsøkonomisk analyse skal så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid». I avsnitt 5.8.3 viser vi beregninger av «overlevelsesrater» for deltagelse i VLT. Beregningene tyder på at etter 8 år (perioden våre data dekker) er 40 prosent av deltakerne i VLT fortsatt i tiltaket. Basert på en trendforlengelse av avgangsratene og maksimal varighet av deltagelse for en gjennomsnittlig deltaker (tiden fra tildeling til pensjonsalder), anslår vi gjennomsnittlig varighet til 7 år. Vi drøfter betydningen av varigheten i usikkerhetsanalysen.

På basis av beregningene bak Figur 5-15 («overlevelseskurve»), finner vi at avgangen blant deltakerne tilsier 41 måneder gjennomsnittlig varighet av tiltaket. Men dette tar ikke hensyn til varighet før 2016, hvis tiltaket var blitt innført tidligere og heller ikke varighet utover 8 år (perioden som dekkes av våre data). Vi ser at mellom ett og seks års deltagelse, ligger avgangen fra tiltaket på om lag 1 prosent per måned. Hvis vi bruker dette som forutsetning for å anslå resterende deltagelse for de som fortsatt er i tiltaket etter åtte år og vi forutsetter maksimalt 20 års deltagelse, får vi at gjennomsnittlig varighet blir 82 måneder – eller nesten 7 år. Vi har brukt 7 år som analyseperiode, men mener at metoden trolig bidrar til å undervurdere forventet varighet. Valg av forutsetning om varighet er ikke avgjørende for våre hovedkonklusjoner, herunder om samfunnsøkonomisk lønnsomhet av VLT – målt mot alternativene.

Kalkulasjonsrente

Kalkulasjonsrente brukes til å neddiskontere virkningene som oppstår på ulike tidspunkter.

Finansdepartementet (2021) sier at for statlige tiltak med en analyseperiode på inntil 40 år, skal det brukes en kalkulasjonsrente på 4 prosent. Dette har vi brukt i våre beregninger.

7.2 Beregningene

Vi vil her presentere de alternativene utfallene vi har brukt i tallfesting av virkningene.

Tabell 7-1 viser hvilke alternativer vi har brukt i beregningene og forutsetningene i disse. Alternativene og forutsetningene følger av drøfting og konklusjonene i avsnitt 7.1.

Vi omtaler alternativene her:

- Alternativ 1 er VLT i full stilling. Lønnsnivået er satt lik gjennomsnittlig lønnsnivå for VLT-deltakere i full stilling i 2023. Tilskuddssatsen er satt lik gjennomsnittet for alle VLT-deltakere. Vi forutsetter at det ikke er noen fortregning eller dødvektstap.
- Alternativ 2 er deltagelse i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Vi forutsetter at deltakeren får en lønn som er lik tilskuddet arbeidsgiver får for en deltaker i VTA-O. Med dette lønnsnivået er det ingen avkorting av uføretrygden. Dette bygger på underliggende forutsetninger om at deltakeren før uføretrygd ble innvilget, hadde en inntekt lik gjennomsnittet for VTA-deltakere. Dette lønnsnivået definerer også vedkommendes IFU³³.
- Alternativ 3 er VLT med 50 prosent uføretrygd og 50 prosent stilling. Forutsetningene om inntekt før uførhet, IFU, og (helårsekivalent) av lønn og produksjonsbidrag er identisk med alternativ 1 og 2.
- Alternativ 1b er likt alternativ 1, men med forutsetning om at VTA-deltakeren fortrenger en arbeidssøker som ville hatt samme inntekt og produksjonsbidrag. Fortregningen varer i 33 uker, og alternativ 3 er derfor identisk med alternativ 1 fra og med år 1.
- Alternativ 4 er 100 prosent uføregrad med en viss arbeidsinntekt. Forutsetningene om nivået på uføretrygd og IFU er identisk med alternativ 2. Lønnsinntekt er satt til 0,5 G – på linje arbeidsinntekt blant nye uføre.³⁴

Tabell 7-2 inneholder beregningsresultatene.

- Alternativ 1 gir en netto positiv samfunnsnytte på nær 2,3 mill.kr per deltaker.
- Alternativ 2 – VTO – som vi oppfatter som det realistiske alternativet - har negativ netto samfunnsnytte på vel 0,2 mill.kr. per deltaker. Den viktigste forskjellen mellom alternativ 1 og 2 er knyttet til produksjonsbidraget.
- Alternativ 3 – gradert uføretrygd og halv stilling med VLT – har klart positiv netto nytte. Det plasserer seg mellom de to foregående alternativene.
- Alternativ 1b – lik alternativ 1 med fortregning første år – har netto samfunnsøkonomisk bidrag på nær 2 mill.kr. per deltaker. Fortregning monner lite, så lenge effekten er midlertidig. Men også i år null – det året som er påvirket av fortregningseffekten, er netto bidrag positivt.
- Alternativ 4 gir et betydelig netto samfunnsøkonomisk tap på nær 1,8 mill.kr.

Hvis VTO er alternativet, betyr tildeling av VLT et netto samfunnsøkonomisk bidrag på om lag 2,5 mill.kr. Hvis full uføretrygd uten VTO er alternativet, gir VLT et netto bidrag på om lag 3,9 mill.kr. per tildeling.

³³ IFU=Inntekt før uføretrygd. IFU ligger til grunn for avkorting av uføretrygd mot arbeidsinntekt

³⁴ Jf. Lamøy (2019)

Tabell 7-1: Alternativene og forutsetningene

Alternativer	1	2	3	1b	4
Beskrivelse	VLT i full stilling	VTA-O	Har full uføretrygd, 50% stilling med VLT	VLT med fortrenging	Full uføretrygd, ikke VLT
Lønn	Gjennomsnitt for VLT i full stilling	Lik tilskuddet	Lønn, IFU og uføreopptjening lik Alt 1	Som Alt 1	Inntekt=0,5 G, IFU lik Alt 1
Tilskudd	56,1% av lønn	12*6 808 kr. (sats for VTA-O)	56,1% av lønn	Som Alt 1	..
Produksjonsbidrag	Lønn*1,28 fratrukket tilskudd	Lønn*1,28	Lønn*1,28 fratrukket tilskudd	Som Alt 1	
Uføretrygd	0	0,66*lønn i alt 1	0,33* lønn i alt 1	0	
Fortrenging	Nei	Nei	Nei	Første år: 33/52*produksjonsbidraget uten tilskudd i alt 1 Null årene etter	Nei
Dødvektstap	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 7-2: Beregninger av nytte og kostnader av VLT og alternativer. Tusen kroner.
Neddiskontert

	År	0	1	2	3	4	5	6	7	Sum
	Diskontering	1	0,96	0,92	0,89	0,85	0,82	0,79	0,76	
1 Heltid med VLT	Produksjonsbidrag	327	315	302	291	280	269	259	249	2 291
	Skattekostnad	22	21	21	20	19	18	18	17	156
	Fortrenging	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	Netto	305	293	282	271	261	251	241	232	2 135
2. VTA-O	Produksjonsbidrag	23	22	21	20	20	19	18	17	160
	Skattekostnad	55	53	51	49	47	45	43	42	383
	Fortrenging	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	Netto	-32	-31	-29	-28	-27	-26	-25	-24	-222
3. Gradert (50%) uføretrygd	Produksjonsbidrag	164	157	151	145	140	134	129	124	1 145
	Skattekostnad	41	39	37	36	35	33	32	31	284
	Fortrenging	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	Netto	123	118	114	109	105	101	97	94	862
1b. Heltid med VLT og fortrengning	Produksjonsbidrag	327	315	302	291	280	269	259	249	2 291
	Skattekostnad	22	21	21	20	19	18	18	17	156
	Fortrenging	150	0	0	0	0	0	0	0	171
4. Full uføretrygd	Netto	155	293	281	269	258	247	236	226	1 964
	Produksjonsbidrag	58	56	54	52	50	48	46	44	407
	Skattekostnad	314	302	290	279	268	258	248	238	2 196
	Fortrenging	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Netto	-255	-246	-236	-227	-218	-210	-202	-194	-1 789

Virkning for offentlige budsjetter

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til nettovirkninger for offentlige budsjetter er inkludert i beregningene over. Ettersom netto finansieringsbehov ikke endres over tid, framstiller vi bare virkninger for det første året. Netto offentlige utgifter til en VLT-deltaker i full stilling er anslått til 111 tusen kroner per år. Men alle alternativene (bortsett fra fortrenning) gir høyere finansieringsbehov. Netto merutgifter varierer mellom 52 og 243 tusen kroner, med VTA-O som det mest belastende for offentlige budsjetter.

Tabell 7-3: Netto finansieringsbehov første år for alternativene og økt/redusert finansieringsbehov sammenlignet med alternativ 1. Tusen kroner

Finansieringsbehov	Heltid med VLT	VTA-O	Gradert (50%) uføretrygd og VLT	Heltid med VLT og fortrenning	Dødvекts-tap på 20%	Har full uføretrygd, 50% stilling
Tilskudd	261	82	131	261	313	131
Uføretrygd	-	314	216	-	-	314
Tiltaks-kostnader	-	82	-	-	-	-
Skatt	150	122	144	150	150	186
Netto finansieringsbehov	111	355	203	111	164	258
Økt (+)/redusert behov	-	243	91	0	52	90

7.3 Effektivitetsanalyse

I rundskrivet om samfunnsøkonomiske analyser heter det;

Dersom de ulike tiltakene som skal sammenlignes har like nyttevirkinger, er det ikke nødvendig å verdsette nytten i kroner for å rangere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Rangeringen vil uansett bare avhenge av kostnadene ved tiltakene. Dette kalles en kostnadseffektivitetsanalyse. Den innebærer å rangere tiltak etter kostnader og finne det tiltaket som vil realisere et ønsket mål til lavest kostnad.

Vårt oppdrag inkluderer utarbeidelse av en kostnadseffektivitetsanalyse, men vi er skeptiske til om forutsetningene for bruk av denne metoden er oppfylt. Grunnen er at vi oppfatter at nyttevirkingene av det nærmeste alternativet til VLT – VTO – er svakere enn VLT. Hvis man definerer målet med de to tiltakene i retning av: «Sikre at deltakerne er i aktivitet i form av arbeid», kan man si at de har noe av de samme nyttevirkingene, men resultatene av intervjuene med NAV-ansatte tyder ganske klart på at virkningene er forskjellige: VLT bidrar til høyere produksjonsbidrag og livskvalitet enn VTO, for de deltakerne som kan nyttiggjøre seg begge tiltakene.

Også uføretrygd har andre nyttevirkinger enn VLT: De uføre har jevnt over lavt produksjonsbidrag. De som er uføre, men som kunne fått VLT, kan være lite motivert for

arbeid. Virkningene for livskvaliteten, hvis de hadde fått VLT, kan være både positive og negative.

Hvis man, på den andre siden, ser midlertidige tiltak som alternativer til VLT, vil de midlertidige tiltakene normalt være mer kostnadseffektive og de vil gi større produksjonsbidrag. Informantene vi har intervjuet, avviser at midlertidige tiltak er et realistisk alternativ for mottakerne av VLT, og selv om det trolig alltid vil være et visst dødvektstap, mener vi grunnlaget for å bruke effektivitetsanalyse ikke er oppfylt.

7.4 Usikkerhetsanalyse

Vi vil her drøfte betydningen av en del faktorer som vi har utelatt eller der vi har gjort forutsetninger som framstår som spesielt usikre.

Dødvektstap

I avsnitt 7.1 argumenterte vi for at det trolig er et betydelig dødvektstap i tildeling av VLT, både ved unødig høye satser i tilfeller der det er riktig å bruke ordningen og gjennom at det tildeles tilskudd der deltakeren kunne fått/hatt arbeid uten tilskudd. Vi viste til forskning fra Sverige som anslo dødvektstapet til 20 prosent av tildelingene.

Vi anslår at tilskuddet utgjør 261 tusen kroner per år ved full stilling. Med et dødvektstap på 20 prosent, brukes det om lag tildeles 52 tusen kroner for mye per år for hver av disse sakene. Skattekostnaden (den samfunnsøkonomiske kostnaden) tilsvarer 20 prosent av dette, det vil si om lag 10 tusen kroner per år per tildeling. Neddiskontert verdi over 7 år blir 73 tusen kroner. Dette må ses opp mot netto samfunnsøkonomisk bidrag på nær 2,3 mill.kr. per tildeling og betydelig mer når man ser VTO eller uføretrygd som alternative utfall. I dette perspektivet framstår dødvektstap som ubetydelig problem.

Hvis dødvektstapet er i form av unødig høyt tilskudd for arbeidstakere som er avhengig av VLT for å kunne arbeide, innebærer dette også at vår metode gir en undervurdering av personens produksjonsbidrag og dermed også en undervurdering av lønnsomheten ved VLT.

Produksjonsbidrag og utvikling av produksjonsevne

Intervjuene tyder også på at de fleste som vurderes for VLT, ikke passer i VTO. Det er mulig at de som vurderes for VLT ville hatt større produksjonsbidrag i VTO enn det tilskuddet til og reglene for VTO tilsier. I så fall undervurderer vi produksjonsbidraget i VTO, brukt som alternativt til VLT. Men intervjuene tilsier, som nevnt, klart at produksjonsbidraget – for en gitt person - er lavere i VTO enn i VLT. Hovedkonklusjonen om at VLT gir bedre nytte/kostnad enn VTO, vil derfor stå fast.

I våre beregninger, har vi lagt til grunn at deltakerens produksjonsevne ikke endrer seg eller påvirkes av om personen får VLT eller uføretrygd med eller uten VTO. Dette innebærer også at vi ikke legger til grunn at deltakerne kan komme i arbeid uten tilskudd som et resultat av VLT.

Trolig påvirkes personenes arbeidsevne av om de er i en ordinær jobb og av omfang av denne jobben eller om de deltar i VTO eller er uføretrygdet med en liten deltidsstilling eller ikke er i jobb. I intervjuene har vi fått referert at noen få deltakere i VLT er kommet i ordinær jobb og at dette trolig ikke ville skjedd uten deltagelse i VLT. Videre sa flere at deltagelse i VLT bidrar til å utvikle den enkeltes produktivitet, selv om NAV nesten aldri har noen systematiske tiltak for dette.

Vi mener det er rimelig å anta at deltagelse i VLT bidrar til å utvikle arbeidsevnen hos en del av deltakerne. Noe av dette kan reflekteres i justering av tilskuddssatsen og er

dermed reflektert i våre beregninger, men enkelte vil også komme i ordinær jobb som resultat av VLT, og dette er ikke reflektert i vår tallfesting.

Samtidige tiltak

Vi har ikke inkludert kostnader knyttet til samtidige tiltak. En grunn til dette er at samtidige tiltak er lite brukt (jf. Tabell 5-6). Men i de sakene bruk av VLT forutsetter tildeling av andre tiltak i tillegg, kan samtidige tiltak påvirke det samfunnsøkonomiske bidraget.

I Oxford (2019) gjengis det anslag for utgiftene til mentortiltaket. I 2018 utgjorde utgiftene nær kr. 60 000 per deltaker. Dette tilsvarer om lag kr. 70 000 i 2023-priser.

Vi har ikke funnet noen kostnadsanslag for tiltaket funksjonsassistent, men kjenner til at omfanget av tjenesten til den enkelte bruker varierer fra noen få timer i uka til heltidsstilling.³⁵ Ettersom det er en liten andel av VLT-deltakerne som har funksjonsassistent, betyr kostnadene til tjenesten lite for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av VLT. Det er også mulig at disse personene ville hatt funksjonsassistent selv om de ikke deltok i VLT.

Sett opp mot netto samfunnsøkonomisk bidrag ved tildeling av VLT, framstår kostnadene ved disse tiltakene som relativt ubetydelig.

Helseeffekter og livskvalitet

I Legard (2023) er det oppsummering av forskning om virkninger av arbeidsdeltagelse for helse og livskvalitet for personer med nedsatt arbeidsevne. Forskningsresultatene spriker, men det konkluderes at det er et ganske robust funn at arbeid har positive helsevirkninger for mange personer med psykiske helseplager. En del studier har kvantifisert disse virkningene, og netto nytte tilsvarende om lag 100 tusen kroner per år per person framstår som realistisk.

Det er også mye forskning som viser andre positive virkninger for livskvalitet, men grunnlaget for tallfesting er svakt.

³⁵ Se f.eks. <https://www.uloba.no/wp-content/uploads/2022/08/Barrierebryteren-funksjonsassistanse-rapport-Uloba-2022.pdf> eller Ervik (2020)

8 Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi drøfte utvalgte spørsmål i prosjektets problemstillinger (jf. avsnitt 1.2).

Våre hovedkonklusjoner:

- VLT framstår som klart samfunnsøkonomisk lønnsomt
- Bruken av VLT er begrenset gjennom en form for rasjonering, noe som gjør at bruken er mindre enn det som er optimalt
- Kvaliteten på forvaltningen virker ujevn, og det er behov for å styrke kvaliteten

I det følgende besvarer vi problemstillingene i oppdragsbeskrivelsen

8.1 Hovedtrekk i bruken

Som gruppe, kjennetegnes deltakerne i varig lønnstilskudd ved:

- Menn er sterkt overrepresentert
- Alder ved tildeling viser to topper: Unge voksne (25-30 år) og middelaldrende (45 år og eldre)
- Avgangen fra tiltaket er jevnt fordelt over aldersnivåer, før den øker sterkt når deltakerne når pensjonsalder (62 og særlig 67 år)
- Varigheten varierer sterkt, men med 7 år som anslått gjennomsnittlig varighet
- Om lag 1/3 av deltakerne har uføretrygd og deltidsstilling med VLT. Nesten alle disse har gradert uføretrygd - ofte 50 prosent
- Sammenlignet med alle nye uføre, er det enkelte diagnoser som er vanligere blant de som kombinerer gradert uføretrygd og arbeid med VLT. Dette gjelder blant annet psykiske lidelser og myalgi, mens muskel-/skjelettlidelser er relativt lite vanlig blant VLT-deltakerne
- Regelverket tilsier at VLT normalt skal brukes til rekruttering og bare unntaksvis til fastholdelse av stilling. Vi mener at dette ikke er oppfylt. Vi anslår at i 2023 var 45 prosent av tildelingene av VLT knyttet til videreføring av arbeidsforhold. Andelen hadde økt sterkt siden 2016.

Intervjuene tyder på at svært få deltakere som slutter, går til noe annet enn alderspensjon eller uføretrygd. Dårlig datakvalitet gjør det vanskelig tolke resultatene, men det ser ut til at minst 10-15 prosent av de som avslutter VLT før de er 62 år går til arbeid eller et arbeidsrettet løp.

Gjennomsnittlig sats for lønnstilskudd er 56,8 prosent. Vi anslår gjennomsnittlig tilskudd til kr. 24 tusen per deltaker per måned (289 tusen per år). I gjennomsnitt er satsene lavere for nye tildelinger (i 2023) enn for eksisterende, løpende saker.

Det er ganske sjelden at VLT kombineres med andre, samtidige NAV-tiltak.

8.2 Bidrar varig lønnstilskudd til varige arbeidsforhold?

Intervjuene tyder klart på at VLT gir varige arbeidsforhold. Analysene av registerdata gir et mer blandet bilde: Det er betydelig avgang fra VLT allerede etter kort tid. Vi har anslått gjennomsnittlig varighet av arbeidsforholdene til syv år.

8.3 Hvorfor er lønnstilskudd lite brukt i Norge?

I kapittel 3 viste vi at varige lønnstilskudd brukes relativt lite i Norge sammenlignet med Danmark og Sverige. Man kan i utgangspunktet tenke seg minst tre ulike forklaringer på at ordningen er lite brukt i Norge:

- Den er lite attraktiv for arbeidsgiverne
- Den er lite attraktiv for arbeidstakerne
- Tildelingen er basert på rasjonering
- Tiltaket er lite kjent

De fleste som får varig lønnstilskudd, har i forkant en periode med utprøving og vurdering i NAV. For disse brukerne, mener vi kjennskap til ordningen ikke kan være et problem. Tiltaket er også åpent for 100 prosent uføre. Ingen av informantene vi intervjuet nevnte denne bruken av tiltaket, og registerdata viser da også at tiltaket er lite brukt på denne måten. Manglende kjennskap er trolig en forklaring til begrenset bruk av denne bruken av tiltaket, men neppe for andre aktuelle deltakere.

Ingen av informantene har nevnt at arbeidsgiverne motsetter seg å ha ansatte med varig lønnstilskudd. Arbeidsgiverne bidrar som premissleverandører for beslutninger om tildeling, herunder med vurdering av deltakernes arbeidsevne, og kan gjennom dette ha en viktig rolle i seleksjon til ordningen. Vi kan ikke se at den norske ordningen skal være mindre attraktiv enn ordningene i de andre landene, bortsett fra at den svenske ordningen kan gi svært høy tilskuddssats for deltakere med lavt lønnsnivå.

Ingen av informantene har pekt på at varig lønnstilskudd er lite attraktivt for deltakerne, og det er vanskelig å se grunner til at personer som er motivert for å jobbe kan finne ordningen mindre attraktiv enn ordningene i de andre landene. I alle landene er ordningene utformet slik at arbeidstakerne ikke skal kunne tjene mer enn andre ansatte i tilsvarende jobb. Den svenske ordningen gjør arbeidstakerne vanligvis tilbys jobber i lavtlønnsyrker, noe gjør den attraktiv for færre deltakere. Informantene vi intervjuet sa også at arbeid med lønnstilskudd er klart bedre for deltakerne enn varig tilrettelagt arbeid. I Sverige er det betydelig overgang fra varig tilrettelagt arbeid til ordinært arbeid (mål om 10 prosent overgang per år), noe som isolert sett tilsier at den svenske ordningen bør være mer attraktiv for deltakerne enn den norske ordningen.

I Norge er det NAV-kontorene som finansierer lønnstilskudd, mens folketrygden og fylkesenhetene i NAV finansierer det mest aktuelle alternativet – uføretrygd, eventuelt med VTA. I Danmark finansierer de kommunale jobsentrene både fleksjobbtilskudd og de fleste alternative tiltakene og inntektssikringsordningene. Men deler av kommunenes utgifter til «førtdispensjon» – om lag tilsvarende uføretrygd – refunderes av staten. For jobsentrene og kommunene er trolig de økonomiske konsekvensene av tildeling av fleksjobbtilskudd versus førtdispensjon mer balansert enn konsekvensene ved tildeling av lønnstilskudd er for et NAV-kontor og for NAV rammestyrte utgifter som helhet. I Sverige forvaltes lønnstilskudd av Arbetsförmedlingen. Tilskuddene og andre arbeidsmarkedstiltak finansieres ved «ramanslag», som er fast ramme med fullmakt til begrenset overskridelse. Vi kjenner ikke til hvordan rammene for ulike tiltak fordeles ned på kontornivå. Uføreytelser finansieres av Försäkringskassan.

Ingen av landene har rettighetsfestet lønnstilskudd, men i Danmark er det en lovfestet rett til oppfølging «med sikte på fleksjobb», når muligheter for arbeid på ordinære er oppbrukt. Sverige hadde tidligere rettighetsfestet lønnstilskudd.

Det er vanskelig å se at lønnstilskuddsordningen i Norge er mindre attraktiv for arbeidsgiverne eller deltakerne enn i Sverige og Danmark, bortsett fra at den svenske ordningen kan gi høyere tilskuddssats enn den norske på de laveste lønnsnivåene. De fleste informantene våre sa at fjerning av budsjettbeskrankningene ville gitt økt tildeling av varige lønnstilskudd. Vår vurdering er at finansieringsmodellen – det vil si at NAV-

kontorene må dekke utgiftene – er hovedgrunnen til at varige lønnstilskudd blir lite brukt i Norge.

For NAV-kontorene framstår lønnstilskudd som et dyrt tiltak sammenlignet med andre. Kontorene må dekke hele tilskuddsbeløpet fra eget tiltaksbudsjett, og kontorene må påregne at denne utgiften blir langvarig. Kontorets handlefrihet blir dermed redusert. Sammenlignet med VTA, som finansieres med uføretrygd fra Folketrygden og tilskudd som forvaltes av NAV fylke, er bruk av VLT en betydelig belastning for kontorenes budsjett.

De fleste arbeidsmarkedstiltak gjennomføres av en arrangør utenfor NAV. Arrangørene utfører tjenester som inkluderer oppfølging av tiltaksdeltakeren. Hvis en bruker ikke har andre tiltak enn VLT, må NAV selv følge opp deltakerne, og kanskje kan VLT derfor også være relativt arbeidskrevende for NAV. Intervjuene tyder imidlertid på at VLT-deltakerne ikke får omfattende systematisk oppfølging fra NAV.

Det er særlig lite bruk av VLT i offentlig sektor i Norge. Dette har – i hvert fall delvis - sammenheng med regler for rekruttering (krav til offentlig utlysning og kvalifikasjonsprinsippet).³⁶ Disse gjør det vanskelig å velge en person med nedsatt arbeidsevne med lønnstilskudd, framfor en søker uten lønnstilskudd.

En annen faktor kan være at VLT er lite kjent blant arbeidsgiverne: Begrenset bruk gir begrenset kjennskap.

8.4 Treffer varig lønnstilskudd målgruppen?

Hovedinntrykket er at de fleste kontorer er påholdne i bruken av varig lønnstilskudd, noe som tilsier at de prioriterer strengt hvem som får tiltaket. Flere burde hatt VLT. Vi har ikke annen informasjon som tilsier at tiltaket – i de fleste tilfeller – ikke treffer målgruppen.

Men det er unntak. I 2023 var minst 45 prosent av tildelingene av VLT knyttet til fastholdelse av stilling. Forskriften tilsier at bruk av VLT til fastholdelse av stilling bare skal skje unntaksvis. Om lag 2/3 av tilfellene med fastholdelse gjelder saker der den ansatte har vært sykmeldt i ett år før tildeling.

Dessuten brukes tilskuddet lite for fullt uføre. Dette omtales særskilt i avsnittet under.

8.5 Antall deltakere – et suksesskriterium?

I oppdragsbeskrivelsen bes det om en vurdering av om antall deltakere i VLT kan anses som et suksesskriterium i seg selv. Vi mener dette ikke er egnet som suksesskriterium. Grunnen er at det er enkelt å øke antall deltakere, gitt at man har budsjettmidler. Vurdering av suksess, bør bygge både på at tiltaket ikke brukes overfor deltakere som kunne arbeidet uten varig tilskudd, at det bruken forhindrer unødig uføretrygding og at det ikke gis unødig høye tilskudd.

³⁶ [Forskriften til statsansatteloven](#) åpner fra 1. juli 2022 for at det kan gjøres unntak fra kravet om at ledige stillinger skal lyses ut offentlig, dersom det inngås avtaler om ansettelse med lønnstilskudd. Unntaket fra kravet om offentlig utlysning gjelder ved midlertidig ansettelse i inntil to år, hvor det blir ansatt personer med funksjonsnedsettelse eller personer som har fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring, med midlertidig lønnstilskudd. Endringen gjelder altså ikke VLT.

Det er imidlertid vanskelig å etablere enkle, treffsikre suksesskriterier for VLT. For eksempel ser vi ikke enkle metoder eller indikatorer for måling av verken dødvektstap eller hvor mange som tildeles full uføretrygd, men som kunne arbeidet med VLT.

8.6 Bør bruken økes for uføre?

I § 10-4 i tiltaksforskriften heter det at

Målgruppen (for varig lønnstilskudd) kan også være personer som har fått gradert eller hel uføretrygd.

Våre informanter nevner ikke overgang fra full uføretrygd som en vei til VLT. Det er også ganske få (150 personer eller om lag 4 prosent av deltakerne) som har varig lønnstilskudd og som har uføretrygd.

Man kan se bruk av VLT for uføre opp mot erfaringene med og forslag om andre ordninger for "å få uføre tilbake til arbeid.

I NOU 2019:7 og NOU 2021:2 er det drøfting av og forslag om etablering av aktivitetsbasert uføretrygd. Dette er et tiltak som har fellestrekk med den danske ordningen Fleksjob. Målgruppen kan være både nye uføretrygdede og eksisterende mottakere. Dette tiltaket ligner mye på tiltaket «Uførepensjon som lønnstilskudd», som ble etablert som et forsøk i fem fylker fra 2005.³⁷ Vi har ikke funnet informasjon om når forsøket ble avsluttet. Ordningen ble lite brukt, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet igangsatte en utredning av årsakene til dette.³⁸ I utredningen konkluderte ECON med at

Prøveordningen uførepensjon som lønnstilskudd har langt mindre omfang enn antatt, på tross av at både Trygdeetaten og Aetat har lagt ned et betydelig arbeid i ordningen. Etatene har samarbeidet godt på informasjonssiden, mens samarbeidet i enkeltsaker er hemmet av ressursmangel. Det har vært en stor markedsføringsaktivitet i fylkene, men responsen fra uføretrygdene og arbeidsgivere har uteblitt. De viktigste årsaker til lavt omfang på ordningen synes å være manglende interesse hos og manglende økonomiske insentiver for uførepensjonistene. Også manglende interesse hos arbeidsgivere, ulike kjennetegn ved regelverket og manglende ressurser til arbeidet med ordningen lokalt synes å ha bidratt til et lavt omfang på ordningen. Potensialet for ordningen på sikt er trolig ikke så veldig stort, men ordningen bør likevel videreføres som ett av flere reaktiviseringsvirkemidler.

Noen av disse svakhetene er relevant også for bruk av VLT for 100 prosent uføre.

- Vi er usikre på om mulighetene for bruk av varige lønnstilskudd for fullt uføre er godt nok kjent
- Sammenlignet med situasjonen da man prøvde ut «Uførepensjon som lønnstilskudd», er de økonomiske insentivene for uføre for å delta i arbeidslivet styrket, og risikoen for å miste retten til uføretrygd som følge av arbeidsdeltagelse er redusert, men insentivene til å arbeide er fortsatt svake som følge av at man sitter igjen med en liten andel av lønna etter avkorting
- Vi vet ikke hvor mange uføretrygdede som er motivert for arbeid eller som har tilstrekkelig arbeidsevne

³⁷ St.pr.nr. 1 (2004-2005)

³⁸ ECON Analyse (2006)

- Ressurssituasjonen lokalt kan være et problem: Det er normalt lite oppfølging fra NAV av personer med full uføretrygd, noe som gjør at den uføre kan oppleve det som vanskelig å starte en prosess for å komme i kontakt med NAV og at mulig restarbeidsevne og ønske om arbeid ikke blir kjent for NAV.

I tillegg kommer at varig lønnstilskudd belastes kontorenes budsjetter, noe som ikke gjaldt uførepensjon som lønnstilskudd.

ECONs funn kan også være relevante for potensialet for bruk av aktivitetsbasert uføretrygd, men her vil nye uføretrygdede som har kontakt med NAV være en del av målgruppen. Det vil kunne være enklere å nå fram til disse enn til eksisterende mottakere.

Vi har ikke klare anbefalinger om hvordan man skal nå fram til de som mottar full uføretrygd. Intervjuene vi har gjennomført tyder på at intensjonene om at VLT kan brukes for personer med full uføretrygd, ikke oppfylles, og vi antar at det er et uutnyttet potensial for økt bruk i denne gruppen. Dette kan kanskje spesielt være knyttet til unge, jf. drøftingen av navn og varighet på midlertidig og varig lønnstilskudd i avsnitt 8.11.

8.7 Fortrenger varig lønnstilskudd andre arbeidstakere eller virksomheter?

Slik VLT vanligvis tildeles, etter et lengre løp med utprøving hos samme arbeidsgiver, er det svært vanskelig å vurdere om arbeidsgiveren, i fravær av VLT, ville ansatt en annen. Verken intervjuene eller registerdata gir nyttig informasjon om dette. Eksisterende forskning tyder på at fortrengheter ikke er et stort problem, og vi mener utformingen av VLT i Norge gir mindre risiko for fortrengheter enn ordningene i Sverige og Danmark.

8.8 Understøtter praktiseringen av varig lønnstilskudd ordningens mål?

VLT skal bidra til at tiltaksdeltakerne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, samt bidra til å motvirke overgang til uføretrygd (tiltaksforskriften § 10-1). Vi mener ubetinget at ordningen bidrar til å nå dette målet. Deltakerne får ordinære jobber, riktignok med lønnsnivå i lavere sjikt, og det ser ut til at alternativet vanligvis er å starte en prosess med søknad om uføretrygd.

8.9 Ansvar for tildeling, finansiering og oppfølging

Ett av prinsippene for ansvarsfordelingen i staten er at organiseringen, mål, beslutningsfullmakt og finansieringsansvar skal følge hverandre: Ulike tiltak for å nå ett og samme mål (for en gitt målgruppe) skal organiseres sammen, slik at tiltakene kan ses opp mot hverandre. Den enheten som tar beslutningene, skal også bære det finansielle ansvaret. Dette skal skape insentiver til å velge det mest effektive tiltaket for å nå målet og for at tildelingen i størst mulig grad bidrar til måloppnåelse.

Intervjuene i dette prosjektet tyder klart på at i de fleste sakene er det uføretrygd og eventuelt VTA/VTO som er det mest realistiske alternativet til VLT. Prinsippene for økonomiforvaltning tilsier da at en og samme enhet bør forvalte VLT, uføretrygd og VTA. Uføretrygd er rettighetsfestet, og vi ser det som uaktuelt å flytte ansvaret for tildelingsbeslutningene. Det kan være mer aktuelt å sikre at tildeling av VTA/VTO-plasser og tilskuddene knyttet til plassene blir forvaltet sammen med VLT.

I dag får hver fylkesenhet i NAV tildelt et budsjett og et antall plasser for VTA/VTO. Vurderingen av om en bruker skal få plass, gjøres imidlertid av det enkelte NAV-kontor, som kjenner brukerne best. Man kan dermed se forvaltningen av dette tiltaket som en form for hybrid mellom kontor og fylkesenhet.

I intervjuene spurte vi NAV-kontorene og fylkesenhetene om de eksplisitt ser VTA/VTO som et alternativ til VLT når de vurderer lønnstilskudd. Vi oppfattet at de ikke stiller opp disse alternativene mot hverandre, men de sa samtidig at de vurderte om VLT «er det beste for brukeren». En slik vurdering må nødvendigvis bygge på en forutsetning om hva som er alternativet til VLT. Men beslutningen bygger ikke på en sammenligning av utgiftene for NAV eller staten, og heller ikke på om uføretrygd vil innvilges og om dette vil føre brukeren over i VTA/VTO i neste omgang. Selv om «brukerens beste» er det viktigste kriteriet for beslutningen om tildeling av VLT, kan kontorenes separate rammer for VLT (antall plasser eller utgift) likevel føre til at VLT ikke tildeles og med uføretrygd og VTA/VTO som sannsynlig utfall. Dette utfallet kan være dårligere for brukeren og for samfunnet, enn VLT ville vært.

Vi mener dagens forvaltningsmodell kan gi uønskede beslutninger og vil drøfte om det finnes modeller som kan gi bedre forvaltning.

Ett alternativ kan være å gi fylkesenhetene ansvar for forvaltning av VLT - både budsjettet og beslutningene. En slik modell vil skape nye problemer:

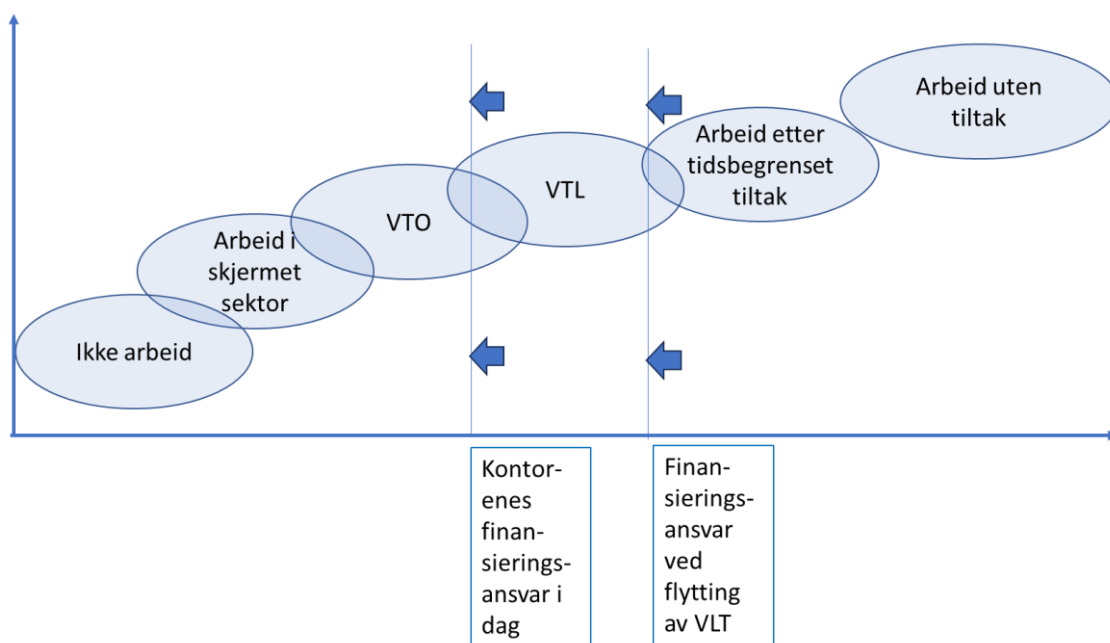
- Det er kontorene som kjenner brukerne og virksomhetene best og som er best egnet til å samle inn informasjon og ha dialog med disse.
- Det oppstår en risiko for at dagens problemer knyttet til at kontorenes rammer er begrensede, vil flyttes fra skillet mellom VLT og uføretrygd til skillet mellom midlertidige tiltak og VLT. Kontorene kan altså ende opp med å overføre flere til varige tiltak, fordi finansieringsbyrden dermed overføres til fylkesenheten.

Et annet alternativ kunne være å gå motsatt vei, det vil si å legge ansvaret for både VTA, VTO og VLT i kontorene. Også i denne løsningen ville det være en svakhet at beslutningen om og finansieringsansvaret for uføretrygd vil være separert fra de øvrige elementene. Hvis kontorene hadde fått en form for ekstrabevilgning for å bruke VLT og dermed unngå overgang til uføretrygd, kunne det løst insentivproblemet, men vi regner slike løsninger som urealistiske.

En tredje mulighet kunne være å finansiere alle ordningene ved overslagsbevilgninger, men dette ville klart skape insentivproblemer i skillet mellom midlertidige tiltak (finansiert med fast ramme) og varige tiltak (dekket av overslagsbevilgning).

Figur 8-1 illustrerer hvordan flytting av finansieringen av VLT fra NAV-kontorer til fylkesenhetene, til en overslagsbevilgning, eller liknende. I dag, har kontorene et insentiv til å sikre økonomisk handlingsrom ved å begrense bruken av VLT. Dette gjør trolig at VLT brukes mindre enn det som er optimalt og at enkelte som kunne arbeidet med lønnstilskudd blir uføretrygdet. Hvis ansvaret for finansiering av VLT flyttes, flyttes også problemet: Kontorene får et insentiv til øke tildelingen av varige tiltak på bekostning av midlertidige. Det er ikke opplagt hvilken løsning som er best.

Figur 8-1: Finansieringsansvar og press på tildeling



Vi kan ikke se gode, realistiske løsninger på dette problemet. Den eneste klare anbefalingen vår er at man bør kreve at VLT alltid vurderes eksplisitt som alternativ til søknad om uføretrygd. Er uføretrygd, eventuelt i kombinasjon med VTA eller VTO, en bedre løsning for brukeren og for samfunnet enn VLT? Hvis ikke, og det ikke er finansielle rammer for tildeling av VLT i kontoret, bør man ta saken opp med fylkesenheten slik at man sammen kan se etter løsninger.

8.10 Kvaliteten og ressursbruk i forvaltningen

En rekke nøkkeltall basert på registerdata samt intervjuene tyder på at det er ganske store forskjeller i hvordan VLT forvaltes i ulike områder. Nøkkeltallene vi gjengir i rapporten er på fylkesnivå (NAV's fylkesenheter), men i de fleste fylkene er ikke fylkesleddet mye involvert i forvaltningen. For en stor del oppstår forskjellene på kontornivå, og i de fleste områdene der vi har gjort intervjuer kan ikke forskjeller tilskrives fylkesenhetenes rolle og forvaltning. Vi finner betydelige forskjeller i omfang av bruken av tiltaket og i hvilke satser som brukes, men forskjellene er særlig store i tiltaksbruk og ytelse forut for tildeling av VLT. Også i bruk av tiltaket til fastholdelse av stilling, ser vi betydelige forskjeller mellom fylkesenhetene,

De fleste kontorene oppgir at bruken av VLT er begrenset av en form for øremerking som kontoret selv har gjort innenfor tiltaksbudsjettet. Det er dermed kontorets beslutning om ramme for utgifter til VLT som er den viktigste for omfanget av bruken.

Både intervjuene i enkelte kontorer og analysene av registerdata tyder på at forvaltningen ikke samsvarer helt med intensjonene med regelverket. Vi tenker da særlig på at det ser ut til å være ganske vanlig at VLT brukes til videreføring av eksisterende arbeidsforhold. Videre beskriver informantene problemer med å sette riktig tilskuddssats og ofte mangelfull oppfølging av deltakerne og avtalene om VLT.

Vi mener også å se et visst mønster der en fylkesenhet skiller seg ut i hvordan VLT brukes og forvaltes. Vi tenker da særlig på nøkkeltall for:

- Nivået på tilskuddssatsene
- Hvilke ytelse deltakerne har før VLT

- Om deltakerne har vært ansatt hos samme arbeidsgiver tidligere

Men vi oppfatter – som tidligere nevnt – at disse forskjellene i liten grad kan tilskrives fylkesenhetenes innsats. Fylkesenhetenes tilbaketrukne rolle (i de fleste fylkene) framstår for oss som en svakhet: Det er behov for faglig støtte og rådgivning knyttet til forvaltning av VLT, og det er naturlig at fylkesenhetene skal bidra med dette.

Vi mener å se en ganske klar sammenheng mellom organiseringen av forvaltningen, på den ene siden, og visse trekk ved bruken av ordningen, på den andre. Ut fra dette mener vi det er sannsynlig at en hensiktsmessig og forsterket rolle for fylkesleddet vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster, blant annet gjennom at mer effektiv bruk av tilskuddsmidlene kan gi rom for flere deltakere i tiltaket.

8.11 Navn, varighet og tilskuddssats

Enkelte av informantene er kritiske til navnet på Varig lønnstilskudd og til omtalen av satsen på nav.no (jf. avsnitt 6.5.2). Informantene pekte på at navnet «varig» skaper forventninger om et permanent tilskudd, noe som ikke alltid er hensiktsmessig. Videre kan det være uheldig å framheve maksimalsatsen i informasjon om ordningen. Dette kan gi inntrykk av at maksimalsatsen er normalsatsen.

Det var også informanter mente at man bør slå sammen midlertidige og varige lønnstilskudd til én ordning. Ett argument for dette var at de mente enkelte brukere, gjerne unge som hadde problemer med «å komme i gang», hadde behov for støtte i mer enn to år (maksimal varighet av midlertidig lønnstilskudd), men ikke resten av yrkeskarrieren.

I dag har NAV ikke noe godt alternativ til VLT for denne gruppen, og når man først har gitt VLT og forventningene om «varig» støtte er skapt, er det vanskelig å avslutte støtten.

Vi mener disse synspunktene har mye for seg, men vil nevne at enkelte informanter framholdt at hvis man fjerner en egen ordning for midlertidig lønnstilskudd eller løser på tidsrammen, vil en del midlertidige tilskudd bli forlenget fordi veilederne ikke kommer i posisjon til å avslutte støtten. Videre vil vi framholde at hvis man skal klare å få til bedre individuell tilpasning av tilskuddssats og varighet, vil det trolig kreves mer kompetanse og ressurser i forvaltningen enn det de fleste kontorene og fylkesenhetene mobiliserer i dag. Fjerning av øvre grense for varighet av midlertidig lønnstilskudd er kanskje ikke tilrådelig hvis man ikke styrker kvaliteten på forvaltningen.

8.12 Samfunnsøkonomiske virkninger

Informantene våre framholder ganske entydig at alternativet til VLT er at brukeren søker uføretrygd. Dette vil vanligvis føre til at restarbeidsevnen blir dårlig utnyttet, noe som gir et samfunnsøkonomisk tap.

Sammenlignet med alternativer med uføretrygding, vil bruk av VLT slå positivt ut både i samfunnsøkonomisk lønnsomhet og i statsregnskapet.

Disse konklusjonene framstår som robuste, i den forstand at vi ikke ser usikkerhetsfaktorer som kan lede til andre hovedkonklusjoner.

Litteratur

Angelov, Nikolay, and Marcus Eliason. (2018). Wage subsidies targeted to jobseekers with disabilities: subsequent employment and disability retirement. *IZA Journal of Labor Policy* 7.1 (2018): 1-37.

Beskæftigelsesministeriet (2016). Udarbejdet af Ulla, N. Philip, Ferhan Duvarci, and Anita M. Glenny. "Effekterne af førtidspensions-og fleksjobreformen for unge i kon-tanthjælpssystemet og på ressour-ceforløb." (2016).

Brown, Alessio JG, and Johannes Koettl. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain?." *IZA Journal of Labor Economics* 4 (2015): 1-36.

Dummert, Sandra, and Christian Hohendanner. "Employment effects of a German workfare programme at the establishment level." *International Journal of Social Welfare* 29.2 (2020): 142-153.

Econ Analyse (2006): «Uførepensjon som lønnstilskudd - Årsaker til lavt omfang»: Rapport 2006 - 010

Engdahl, Mattias, and Anders Forslund. *Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar?*. No. 2019: 24. IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, 2019.

Ervik, Rune, et al. "Suksess eller katastrofe? Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)." (2020).

Finansdepartementet (2021): *Rundskriv R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*

Forslund, Anders. Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades.No. 2019: 15. Working Paper, 2019.

Gjertsen, Hege. "Hvorfor jobber ikke flere utviklingshemmede i arbeidsmarkedstiltaket «Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet»(VTAO)?." *Søkelys på arbeidslivet* 38.2 (2021): 128-141.

Gravoueille, Maxime. *Wage and Employment Effects of Wage Subsidies*. Working Paper, 2022.

Habibija, Adnan (2022): «Etablering eller segmentering? En analys av systemet med subventionerade anställningar». Landsorganisationen i Sverige

Hall, Caroline, Inés Hardoy, and Kristine von Simson. *Policies for young adults with reduced work capacity*. No. 2022: 16. IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, 2022.

Hansen, T. B., et al. "Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)." (2010).

Lamøy, E., and Andreas Myhre. "Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd." *Arbeid og velferd* 2 (2021): 2021.

Legard, Sveinung, Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik (2023) Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse – en oppdatert analyse (oda. oslomet.no) AFI-rapport 2023:13

Lesner, R. V. (2019). *A literature review on the effectiveness of employer targeted disability employment policies*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/7_lesner_literature_review.pdf

Lillebø, O.S. og Berg, Helene. (2019). Forsøk med AAP som lønnstilskudd. - En effektevaluering. *Søkelyst på arbeidslivet*. Årgang 37, nr. 1-2-2020, s. 38-51. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-03>Lombardi, Stefano, Oskar Nordström Skans, and Johan Vikström. "Targeted wage subsidies and firm performance." *Labour Economics* 53 (2018): 33-45.

Markussen, Simen, and Knut Røed. "The impacts of vocational rehabilitation." *Labour Economics* 31 (2014): 1-13.

Moczzall, Andreas. *Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers*. No. 5/2013. IAB-Discussion Paper, 2013.

NAV: *Mottakere av dagpenger. Varighet. Tidsserie, måned.*
file:///C:/Users/uz02/Downloads/202311_ARBS058%20Mottakere%20av%20dagpenger.%20Varighet.%20Tidsserie,%20maaned.pdf

NAV. (2024). *Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (Nr. R76-12-01) [Rundskriv].

Nøkleby, Heid, et al. "Helseeffekter av arbeid." (2015).

Oxford Research (2019): *Gode erfaringer - Sluttrapport fra evalueringen av mentortiltaket*

Oxford Research. (2021). *Bruk av ordinært arbeidsliv i VTA-tiltaket*

Pasquini, Alessandra, Marco Centa, and Guido Pellegrini. "Long-Term Unemployed hirings: Should targeted or untargeted policies be preferred?." arXiv preprint arXiv:1802.03343 (2018).

Spjelkavik, Øystein. "Nye muligheter for jobb med tidsbestemt lønnstilskudd?." (2008).

Svarstad, Elin, and Johannes Oldervoll. "Mellom lov og avtale." *Minstelønsreguleringer i Nord-Europa. Fafo-notat* 12 (2018).

Tiltaksforskriften. (2016). Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata. URL: [Forskrift om arbeidsmarkedstiltak \(tiltaksforskriften\) - Lovdata](#)

von Simson, Kristine. "Hva virker for hvem. Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer." (2023).

Von Simson, Kristine, and Inés Hardoy. "Tackling disabilities in young age—Policies that work." *IZA Journal of Labor Policy* 10.1 (2020).

Westlie, Lars. Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?. No. 2008, 24. Memorandum, 2008.

Whitmore Schanzenbach, Diane, and Michael R. Strain. "Employment effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the long view." *Tax policy and the economy* 35.1 (2021): 87-129.

