

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI OG PROBA SAMFUNNSANALYSE

Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse – en oppdatert analyse

Sveinung Legard, Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2023:13

Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse – en oppdatert analyse

Forfattere: Sveinung Legard, Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik

Prosjekt: Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse

Prosjektleder: Sveinung Legard

Oppdragsgiver: Likestillings- og mangfoldsutvalget

Publiseringsdato: Mai 2023

Antall sider: 58

Forsidefoto/illustrasjon: Colourbox

Emneord: Sysselsetting, funksjonsnedsettelse, likestilling, mangfold, samfunnsøkonomi, helse, helsegevinster

Resymé: En rapport bestilt av Likestillings- og mangfoldsutvalget har analysert samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse. Sysselsettingsgraden i denne gruppen er betydelig lavere enn i befolkningen generelt, og rapporten undersøker hvilken nytte økt sysselsetting vil ha og hvor mye ressurser samfunnet kan sette inn på tiltak før de blir ulønnsome. Ved hjelp av beregningsverktøyet BASK ble det funnet at en 15 prosent økning i sysselsettingsraten i denne gruppen ville gi 26,7 milliarder kroner i samfunnsøkonomisk gevinst over en tiårsperiode, mens en økning på 50 prosent ville gi et overskudd på 85,5 milliarder kroner. Rapporten ser også på helsegevinster ved økt sysselsetting.

ISBN 978-82-7609-462-6

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2023

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

Denne samfunnsøkonomiske analysen er gjort på oppdrag av Likestillings- og mangfoldsutvalget og er finansiert av Kultur- og likestillingsdepartementet. Arbeidet har vært gjennomført av Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik ved Proba samfunnsanalyse og Julie Ulstein og Sveinung Legard ved Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet. Sistnevnte har vært prosjektleder. Vi har fordelt arbeidet mellom oss ved at El-Amrani og Gleinsvik har stått for mesteparten av de samfunnsøkonomiske analysene, mens Legard har hatt ansvar for å sette rapporten sammen og innhente bakgrunnsinformasjon. Vi har samarbeidet om å hente inn data til modellen. Ulstein har bidratt inn med underlagsdata fra microdata.no som vi dessverre ikke har fått brukt i det omfang vi opprinnelig ønsket.

Vi vil takke Camilla Aase Huggins som har fulgt opp prosjektet fra utvalgets side og også sittet i referansegruppen til prosjektet. Takk også til de øvrige referansegruppedeltakerne Åsmund Hermansen og Per Koren Solvang som har kommet med verdifulle innspill til prosjektet. En spesiell takk til Ingvild Johansen hos Statistisk sentralbyrå (SSB) som har tilrettelagt og levert AKU- og SFP-data for oss, og Eirik Lamøy hos Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) som har lest nøye gjennom rapporten med et økonomiblikk. Til slutt vil vi også takke Arild H. Steen som i 2012 skrev rapporten som vi har tatt utgangspunkt i her, og som har kunnet konsultere om vanskelige spørsmål underveis.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	6
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Rapportens oppbygning	8
1.3 Spørsmålsstillinger	9
1.4 Avgrensning av målgruppen.....	9
1.5 Samfunnsøkonomisk analyse og vårt utgangspunkt	11
2 Sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne	12
2.1 Generelt om sysselsettingssituasjonen.....	12
2.2 Lønnskudd, funksjonsassistanse og arbeidsorientert uføretrygd.....	13
2.3 Betydning av utdanning og høyere utdanning som tiltak	14
2.4 Helseeffekter av sysselsetting.....	16
2.5 Tidligere beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster	17
3 Samfunnsøkonomisk metode, BASK-modellen og vårt datagrunnlag	19
3.1 Samfunnsøkonomisk metode.....	19
3.2 BASK-modellen	20
3.3 Datagrunnlag	21
3.4 Basis- og sysselsettingsscenarioet	24
3.5 Om realismen i scenarioene.....	25
4 Hovedfunn fra den samfunnsøkonomiske analysen	27
4.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting	27
4.2 Budsjettmessige konsekvenser.....	29
4.3 Følsomhetsanalyser	30
4.4 Virkninger for helse og bruk av helsetjenester.....	33
5 Break-even analyser av arbeidsrettede tiltak	35
5.1 Lønnskudd	35
5.2 Funksjonsassistanse	36
5.3 Utdanning som tiltak	37
5.4 Arbeidsorientert uføretrygd.....	39

6 Oppsummering og konklusjon	40
Referanser	43
Vedlegg 1: Sentrale forutsetninger i analysen.....	46
Vedlegg 2: Overgangsmatriser over en tiårsperiode	49
Vedlegg 3 Sentrale beregninger	52
Vedlegg 4: Klassifisering som ligger til grunn for overgangsmatrisen	56

Figurer

Figur 1 Basisscenarioet: status for personer med funksjonshemming i alderen 15-54 år. Gjennomsnitt for år t, årene 2009-2013 og 2015-2019.....	24
Figur 2 Sysselsettingsscenarioet sammenliknet med basisscenarioet: Status for personer med funksjonshemming i alderen 15-54 år. Gjennomsnitt for år t årene 2009-2013 og 2015-2019.	25
Figur 3 Status for personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år i år t og t+1. Avgrenset målgruppe. Basisscenario og sysselsettingsscenario.	32

Tabeller

Tabell 1 Utvalgsstørrelse og populasjon, AKU 2009-2013 og 2015-2019..... (personer som oppgir å ha en funksjonshemming i år t)	22
Tabell 2 Overgangsmatrise for personer som oppgir å ha en funksjonshemming i år t Overgang mellom aktivitet/status fra t til t+1. Gjennomsnitt for årene 2009-2013 og 2015-2019.....	23
Tabell 3 Hovedelementer i beregning av den samfunnsøkonomisk verdi av 15 prosent økning i sysselsettingsandelen blant personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år. NOK. Tidshorisont på 10 år.....	28
Tabell 4 Hovedelementer i beregning av den samfunnsøkonomisk verdi av 50 prosent økning i sysselsettingsandelen blant personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år. NOK. Tidshorisont på 10 år.....	29
Tabell 5 Budsjettmessige konsekvenser for det offentlige av 15 prosent økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. NOK. Tidshorisont på 10 år.	29
Tabell 6 Budsjettmessige konsekvenser for det offentlige av 50 prosent økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. NOK. Tidshorisont på 10 år.	29
Tabell 7 Overgangsmatrise for personer som oppgir å ha en funksjonshemming både i år t og t+1. Overgang mellom aktivitet/status fra t til t+1.....	31
Tabell 8 Terskler for «dødvektstap» ved bruk av lønnstilskudd	36
Tabell 9 Sentrale parametere.....	46
Tabell 10 Satser for arbeidsgiveravgift mv.....	46
Tabell 11 Grunnbeløp.....	46
Tabell 12 Lønnsnivå (omregnet til 2022-priser)	46
Tabell 13 Produksjonsbidrag, arbeidsinntekt og overføringer ved arbeid med støtte	46

Tabell 14 Veid gjennomsnitt av nivåer for overføringer og eventuelt supplerende arbeidsinntekt	47
Tabell 15 Anslag på inntekt ved jobb ved siden studier.....	47
Tabell 16 Skattesatser og inntektsgrenser, alminnelig inntekt (2019-tall).....	48
Tabell 17 Overgangsrater i basisscenarioet	49
Tabell 18 Forløp for et gjennomsnittlig individ - basisscenarioet.....	49
Tabell 19 Forløp for et gjennomsnittlig individ – sysselsettingsscenarioet med 15 prosent høyere sysselsettingsandel.....	50
Tabell 20 Endring i sannsynligheter mellom basisscenarioet og sysselsettingsscenarioet med 15 prosent økning.....	50
Tabell 21 Forløp for et gjennomsnittlig individ – sysselsettingsscenarioet med 50 prosent høyere sysselsettingsandel	50
Tabell 22 Endring i sannsynligheter mellom basisscenarioet og sysselsettingsscenarioet med 50 prosent økning.....	51
Tabell 23 Samfunnsøkonomisk merverdi for et "gjennomsnittlig" individ – 15 prosent økning i sysselsettingsandelen	52
Tabell 24 Samfunnsøkonomisk merverdi for et "gjennomsnittlig" individ – 50 prosent økning i sysselsettingsandelen	53
Tabell 25 Netto regnskap for det offentlige per gjennomsnittlig individ – 15 prosent økning i sysselsettingsandelen	54
Tabell 26 Netto regnskap for det offentlige per gjennomsnittlig individ – 50 prosent økning i sysselsettingsandelen	55
Tabell 27 Sammenlikning av klassifisering mellom Steen m.fl. (2012) og vår rapport. 2009-data fra SFP for AKU-respondenter som oppgir at de har en funksjonshemming	56
Tabell 28 Klassifisering av tilstander og tilhørende SFP-koder	56

Sammendrag

Sysselsettingsgraden blant personer med funksjonsnedsettelser er betydelig lavere enn i befolkningen ellers. Dette misforholdet er påfallende stabilt, både over tid og på tvers av både kjønn og bransjer. På oppdrag fra Likestillings- og mangfoldsutvalget har Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse analysert samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting i denne gruppen. Problemstillingene er som følger:

1. Hvilken samfunnsøkonomisk nytte gir en økning i sysselsettingsgraden blant personer med funksjonsnedsettelser på henholdsvis 15 og 50 prosent?
2. Hvor mye ressurser kan samfunnet sette inn i tiltakene lønnskudd, funksjonsassistanse i arbeidslivet, høyere utdannings som opplæringstiltak og arbeidsorientert uføretrygd for å nå dette målet før disse tiltakene blir samfunnsøkonomisk ulønnsomme?
3. Hvilke helsegevinster gir den samme økningen i sysselsettingsgrad blant personer med nedsatt funksjonsevne?

Ifølge våre beregninger vil en 15 prosent økning i sysselsettingsraten (38 prosent til 43 prosent) i denne gruppen gi 26,7 milliarder kroner i samfunnsøkonomisk gevinst over en tiårsperiode. Dette tilsvarer 1,3 millioner per person med nedsatt funksjonsevne som kommer i arbeid. Det samme nivået i økt sysselsetting innebærer også 16,1 milliarder i overskudd for det offentlige med samme tidsperspektiv. Dersom sysselsettingsandelen øker med 50 prosent (fra 38 prosent til 57 prosent) blir de samfunns- og budsjettøkonomiske virkningene betydelig større. Dette gir et samfunnsøkonomisk overskudd på 85,5 milliarder kroner, og et overskudd for det offentlige på rundt 53,7 milliarder.

Vi estimerer i tillegg at helseforbedringer (omregnet til kvalitetsjusterte leveår) og redusert bruk av helsetjenester kan utgjøre minst 100 000 kroner per år per person som følge av deltagelse i arbeidsrettede tiltak for deltakere med psykiske lidelser. For hele målgruppen sett under ett gir dette en samfunnsøkonomisk gevinst på 61 000 kr per individ som kommer i arbeid. For 15 prosentens scenariet øker dermed samlet samfunnsøkonomisk verdi øker med ca. 1,3 milliarder kr., fra 26,7 til 28 milliarder kroner i 2022-priser.

Break-even analysene av lønnskudd, funksjonsassistanse i arbeidslivet, utdanning som opplæringstiltak og arbeidsorientert uføretrygd viser at samfunnet kan legge store ressurser i tiltak som kan oppnå målet om høyere sysselsetting. Likevel er disse anslagene litt mer forsiktige enn de som ble presentert i rapporten til Steen m.fl. (2012). Årsaken er at vi har lagt inn eventuelle fortrengningseffekter.

Samfunnsøkonomiske analyser er imidlertid generelt forbundet med usikkerhet og vi har derfor forsøkt å dokumentere forutsetningene, metodene og datagrunnlagene våre så godt mulig for å sikre etterprøvbarhet. Dette er også viktig med tanke på framtidige samfunnsøkonomiske analyser av tiltak rettet mot personer med funksjonsnedsettelser. En viktig forutsetning som er svært usikker, er varigheten av arbeidstilknytningen. Dette legger føringer på valg av tidshorisont. Vi har som hovedregel brukt 10 år som analyseperiode. Lengre analyseperiode ville gitt økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tidshorisonten er særlig avgjørende for utdanning, som har lang tiltaksperiode. For å belyse de langsiktige virkningene av utdanning som tiltak har vi derfor utvidet tidshorisonten til 15 år i break-even analysen av dette tiltaket.

Likevel illustrerer denne analysen at det er store samfunnsøkonomiske gevinster, så vel som budsjettoverskudd å hente dersom man lykkes med nedbygging av funksjonshemmende barrierer og arbeidsinkludering. Dette gjelder selv med et moderat anslag på litt over 20 000 flere personer

med funksjonsnedsettelser i jobb. Samfunnet kan legge ned en betydelige ressurser i å oppnå en høyere sysselsettingsandel blant personer med nedsatt funksjonsevne. Vårt forsiktede sysselsettingsscenarium fremstår som spesielt realistisk når vi sammenligner med situasjonen i for eksempel Sverige. Denne gevinsten kommer i tillegg til de mange andre positive ikke-prisgitte virkningene av økt sysselsetting, som økt livskvalitet og selvfølelse for den enkelte og mer sosial bærekraft for samfunnet.

Vi har gjennomført disse analysene ved hjelp av beregningsverktøyet BASK. Dette er et brukervennlig verktøy implementert i Microsoft Excel som bygger på vanlig samfunnsøkonomisk metode og kunnskap om velferdspolitiske tiltak. Dette ble også brukt i en tidligere samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting for samme gruppe (Steen m.fl., 2012). Vi har i stor grad oppdatert analysen fra den gangen.

Til grunn for analysen ligger en beregning av sannsynligheter for at et gjennomsnittsendivid i målgruppen befinner seg i en rekke tilstander i hvert år over de kommende 10 årene. Tilstandene er definert ved arbeidstilknytning og ulike former for stønad. Beregningene bygger på at det er faste sannsynligheter for overgang mellom ulike tilstander (for eksempel fra arbeid med støtte til AAP, til ordinært arbeid, mv.). Grunnlagsdataene til disse overgangsmatrisene er hentet fra tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) samt registerdata fra System for persondata (SFP). Begge leveres av Statistisk sentralbyrå (SSB).

På samme vis har vi beregnet sannsynligheter for at et gjennomsnittsendivid i målgruppen befinner seg i en rekke tilstander i hvert år de kommende 10 årene, gitt at sysselsettingsandelen i år t øker med henholdsvis 15 og 50 prosent.

Gevinster ved økt sysselsetting tallfestes som lønn pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som betales for de som er i jobb. Dersom deltakelsen i arbeidslivet øker, øker også verdiskapningen i samfunnet. Dette gjelder for personer med funksjonsnedsettelser, som for alle andre. Derfor viser analysen vår at det er betydelige samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske konsekvenser ved å få til en økning i sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelser i aldersgruppen 15-54 år, selv om vi legger til grunn at mange av de nye sysselsatte vil ha lønnstilskudd eller andre former for arbeid med støtte.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I mai 2023 skal Likestillings- og mangfoldsutvalget levere en utredning om hvordan en kan sikre et samfunn med rom for mangfold og annerledeshet. Utredningen fokuserer på personer med funksjonsnedsettelser, eller mer spesifikt 'funksjonshindrede'. Denne betegnelsen er en nyvinning som utredningen introduserer for personer som opplever å bli hindret i sitt hverdagsliv av funksjonshemmende barrierer i samfunnet. Som et ledd i dette arbeidet har utvalget bestilt en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet og Proba samfunnsanalyse om hvilken samfunnsøkonomisk nytte en økning i sysselsettingsgraden blant personer i denne gruppen vil gi. Rapporten skal også inneholde beregninger av hvor det kritiske punktet er for hvor store ressurser samfunnet kan sette inn, før tiltak for å oppnå høyere sysselsetting blir samfunnsøkonomiske ulønnsomme ('break-even' analyse). I tillegg ønsket utvalget en beregning av verdien av eventuelle helsegevinster ved den økte sysselsettingen.

For ti år siden gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og COWI en samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne (Steen m.fl., 2012). Analysen for 2012 beregnet at fem prosentpoengs høyere sysselsettingsandel for gruppen ville gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 13 milliarder kroner eller 900 000 kroner per nye sysselsatt over en tiårsperiode, og at 10 prosentpoengs høyere andel fordobler gevinstene gitt de samme forutsetningene. I tillegg viste rapporten at besparelsene i offentlige utgifter ved økt sysselsetting er på henholdsvis 10 og 20 milliarder for fem og ti prosentpoengs høyere sysselsettingsandel i gruppen. Rapporten gjorde også 'break-even' analyser av lønnstilskudd og funksjonsassistent som viste hvor mye man kan bruke på tiltakskostnader samtidig som tiltaksbruken er budsjettøkonomisk lønnsomt og samtidig gir et samfunnsøkonomisk overskudd.

I tråd med Likestillings- og mangfoldsutvalgets ønsker, representerer denne rapporten en oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen fra 2012 og baserer seg i stor grad på den samme modellen og forutsetninger. Rapporten forbedrer og utvider også analysen ved å legge til grunn et mer solid datagrunnlag om sysselsettings- og overgangsrater for personer med nedsatt funksjonsevne; den gjør en samfunnsøkonomisk vurdering av høyere utdanning og arbeidsorientert uføretrygd som tiltak; samt en følsomhetsberegning av eventuelle helsegevinster ved økt sysselsetting. Vi bruker ikke 'funksjonshindrede' som begrep i denne rapporten, men har valgt å beholde 'personer med funksjonsnedsettelser' eller 'nedsatt funksjonsevne' ettersom disse er mer etablert i litteraturen på feltet.

1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten er bygd opp på følgende måte. Dette innledningskapitlet gjør videre rede for spørsmålsstillingene og noen grunnleggende definisjoner og forutsetninger vi tar utgangspunkt i for å besvare dem. Kapittel 2 går gjennom sysselsettingssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne og andre relevante samfunnsøkonomiske analyser. Kapittel 3 beskriver vår samfunnsøkonomiske analysemetode og de dataene vi benytter oss av. Kapittel 4 presenterer funnene fra den overordnede samfunnsøkonomiske analysen med tilhørende følsomhetsberegninger av blant annet helseøkonomiske konsekvenser, kapittel 5 inneholder 'break-even' analyser av tiltakene lønnstilskudd, funksjonsassistent, arbeidsorientert uføretrygd

og høyere utdanning som opplæringstiltak. Kapittel 6 oppsummerer hovedfunn og konklusjoner. Disse kan også leses i rapportens sammendrag.

1.3 Spørsmålsstillinger

Utgangspunktet for analysene i denne rapporten er følgende spørsmål:

4. Hvilken samfunnsøkonomisk nytte gir en økning i sysselsettingsgraden blant personer med nedsatt funksjonsevne på henholdsvis 15 og 50 prosent?
5. Hvor mye ressurser kan samfunnet sette inn i tiltak for å nå dette målet før tiltaket blir samfunnsøkonomisk ulønnsomt?
6. Hvilke helsegevinster gir den samme økningen i sysselsettingsgrad blant personer med nedsatt funksjonsevne?

Disse spørsmålene er ganske like de som rettleidet analysen til Steen m.fl. (2012), men med to viktige forskjeller. Analysen fra 2012 beregnet samfunnsøkonomisk nytte av henholdsvis 5 og 10 prosentpoengs høyere sysselsettingsandel blant personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er ikke det samme som *prosentvis økning* i sysselsettingsgraden. Å snakke om prosentvis økning ligger nærmere dagligtalen og er et mer intuitivt forståelig mål, og dermed lettere å formidle. En 5 og 10 prosentpoengs høyere sysselsettingsandel gir for eksempel en økning på henholdsvis 17 og 34 prosent i sysselsettingsandelen, men rapporten fra 2012 blander selv flere steder sammen prosentvis økning og økning i prosentpoeng. For å gjøre dette enklere har vi derfor tatt utgangspunkt i *15 og 50 prosents økning* av sysselsettingsgraden av personer med nedsatt funksjonsevne i denne analysen. Dette er på den ene siden litt mer moderat og mer radikalt enn 2012-analysen, og tilfredsstillende samtidig Likestillings- og mangfoldsutvalgets ønske om å beregne samfunnsøkonomisk nytte av 50 prosents økning i sysselsettingsgraden.

Den andre viktige forskjellen er at den forrige analysen valgte å se bort ifra eventuelle effekter på helsetjenesteforbruket og kostnadene knyttet til dette. Rapporten konkluderte imidlertid at «det er godt belegg for antakelsen om at økt arbeidsdeltakelse vil styrke helsen og dermed redusere kostnadene i helsevesenet» (Steen m.fl., 2012, s. 2). I vår rapport har vi i en følsomhetsanalyse belyst mulige samfunnsøkonomiske effekter av økt sysselsetting på helse (målt i kvalitetsjusterte leveår) og bruk av helsetjenester. Forskning gir ikke godt grunnlag for å anslå styrken i slike effekter og det er viktig å poengtere at denne analysen derfor er mer usikker enn den samfunnsøkonomiske analysen av verdien av økt sysselsetting i form av inntekt og arbeidsgiveravgift.

1.4 Avgrensning av målgruppen

Bakgrunnen for denne rapporten er Likestillings- og mangfoldsutvalgets ønske om en samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelser. Denne rapporten tar utgangspunkt i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til Statistisk Sentralbyrå (SSB) for å avgrense denne gruppen. I AKU-undersøkelsen stilles følgende spørsmål til deltakerne i spørreundersøkelsen:

«Med funksjonshemning menes varige helseproblemer som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være nedsatt syn, hørsel eller bevegelighet, lese- og skrivevansker, hjerte- eller lungeproblemer, psykiske lidelser osv. Har du etter din mening en funksjonshemning?» (Statistisk Sentralbyrå, 2022)

I perioden 2006-2007 utgjorde de som svarte positivt på dette spørsmålet omtrent 17 prosent av befolkningen mellom 15-66 år (Sundt, 2022).¹

Det er imidlertid viktig å få med seg at dette er en noe uryddig avgrensning av både personer med funksjonsnedsettelser og funksjonshemming/funksjonshindring. Som regel forstås en funksjonsnedsettelse som et tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner, mens funksjonshemming/funksjonshindring forstås som et produkt av samfunnsmessige forhold som gjør at personer får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av misforholdet mellom den nedsatte funksjonsevnen og miljøets/samfunnets krav eller andre barrierer som settes opp mot den personen som har nedsatt funksjonsevne (NOU, 2001:22, s. 18). AKU-definisjonen blander imidlertid disse to konseptene sammen på en måte som knytter funksjonshemming/funksjonshindring til en funksjonsnedsettelse.²

AKU-definisjonen er subjektiv og hviler på hvem som selv opplever at de har en funksjonsnedsettelse eller blir funksjonshemmet. Dette er viktig ettersom det i stor grad vil variere i hvilken grad en person vil oppleve en funksjonsnedsettelse som et helseproblem og i enda større grad en funksjonshemming. Dersom en person med lese- og skrivevansker er i en jobb eller et miljø hvor dette ikke spiller en stor rolle, er det liten sannsynlighet for at denne personen vil oppleve seg selv som funksjonshemmet/funksjonshindret. Ulempen med denne subjektive definisjonen av funksjonshemming er at personers egen opplevelse av om de er funksjonshemmet eller ikke kan variere. Ifølge SSBs egne analyser svarer opp til 40 prosent av de som oppgir at de er funksjonshemmet i et år, noe annet året etter (Sundt, 2022).

Årsaken til at vi likevel har basert oss på AKU-definisjonen er at personer som har svar på AKU-undersøkelsen knyttes til informasjon om årlige overganger mellom ulike tilstander (arbeid, utdanning, uføretrygd, osv.) over en lengre periode. Dette er nødvendig for den samfunnsøkonomiske analysen. Vi kan derfor ikke basere oss på spørsmål stilt i for eksempel SSBs levekårsundersøkelser. Et alternativ til AKU kunne vært å basere seg på registerdata om hvem som mottar grunn- og hjelpestønad. Dette er ytelser som gis til de som har merutgifter knyttet til «varig skade, sykdom eller funksjonsnedsettelse» som har fått sin diagnose stilt av en lege. Dette gir en målgruppe av mer varig karakter og kan også brukes til å få informasjon om årlige overganger mellom ulike tilstander. Derfor har de i økende grad blitt brukt til å studere forløpene til funksjonshemmede inn og ut av arbeidslivet (Ballo, 2020). Det er imidlertid svært mange i denne gruppen som får grunnstønad for å dekke kostnader til glutenfri diett (NAV, 2022), og som trolig møter få funksjonshemmende barrierer i arbeidslivet eller i andre sosiale sammenhenger.

Derfor har vi i stedet valgt å bruke AKU som vår kilde i denne samfunnsøkonomiske analysen. Dette er også i tråd med hva som ble gjort i den forrige samfunnsøkonomiske analysen fra 2012, og som regel er det de fleste nasjonale aktører forholder seg til når de snakker om funksjonshemmedes arbeidslivstilknytning. Den registerbaserte gruppens arbeidslivstilknytning er imidlertid så lik AKU-utvalget at vi har brukt data fra denne gruppen for å kontrollere estimatene vi har for gruppens inntekt er fornuftige.

¹ SSB gjorde om på denne spørsmålsformuleringen i AKU fra og med 2021. Deres nye definisjon som i mye større grad fokuserer på funksjonsnedsettelsene, gir en andel med funksjonsnedsettelser på 8 prosent av befolkningen (Sundt, 2022). Vår samfunnsøkonomiske analyse er imidlertid ikke omfattet av denne endringen ettersom vi baserer oss på AKU-data fram til 2019.

² Fra og med 2021 spør i stedet AKU-undersøkelsen tre korte spørsmål som kun bruker betegnelsen funksjonsnedsettelse og ikke funksjonshemming. Likevel tar den fremdeles utgangspunkt i at det er funksjonsnedsettelsen som fører til begrensninger i hverdagen (Sundt, 2022), og ikke misforholdet mellom funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav eller eventuelt andre funksjonshemmende barrierer.

Vi har gjort en videre avgrensning av målgruppen til alderen 15-54 år, og ikke opp til 66 år slik AKU-undersøkelsen er designet. Grunnen er at vi gjør framskrivninger for 10 år i våre samfunnsøkonomiske beregninger, og dersom vi hadde tatt med den eldste aldersgruppen ville mange hatt en overgang til avtalefestet- og/eller vanlig alderspensjon – noe som ville forringet vår beregning av verdien av arbeid. I tillegg tenker vi at den viktigste oppgaven fra et bærekraftperspektiv er å få den yngste aldersgruppen ut i jobb som potensielt sett har flest år foran seg i arbeidslivet.

1.5 Samfunnsøkonomisk analyse og vårt utgangspunkt

Samfunnsøkonomisk analyser beregner ofte verdien av arbeid som et mål på samfunnets nytte av en endring eller et tiltak. Slike analyser kan imidlertid også ta utgangspunkt i andre mål på nytte, som verdien av antall leveår med god helse. I denne analysen tar vi utgangspunkt i verdien av arbeidsinntekt samt arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader for å beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne, og for å beregne hvor store kostnader samfunnet kan bruke på tiltak for å oppnå dette målet. I tillegg har vi i en følsomhetsanalyse beregnet verdien av økt sysselsetting på helse – mål ved antall kvalitetsjusterte leveår (QALY) og på helsekostnader (bruk av helsetjenester).

Både samfunns- og helseøkonomisk kost-nytte analyser har vært kritisert fra funksjonshemmedes perspektiv. Det har blant annet blitt innvendt at kost-nytte analyser setter en prislapp på rettigheter og krav avhengig av om de er samfunnsøkonomiske lønnsomme eller ikke. For eksempel kan kost-nytte analyser vise at det å gi rullestolbrukere tilgang til toaletter kan være samfunnsøkonomisk ulønnsomt, selv om dette er et fullt ut legitimt krav fra et likhetsperspektiv (Tani, 2021). QALY-målet har på sin side blitt kritisert for å tildele livene til personer med kroniske sykdom eller funksjonsnedsettelse en lavere verdi enn de som er funksjonsfrisk (NCD, 2019).

Det er også mange som argumenterer for at tilgang til arbeid for personer med funksjonsnedsettelse primært kan sees som et spørsmål om likhet og rettferdighet og ikke samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Selv om en samfunnsøkonomisk analyse skulle vise seg at tiltak for å redusere funksjonshemmende barrierer på arbeidsmarkedet er ulønnsomme, har de likevel en verdi ut ifra kriterier som derfor ikke lar seg prissette – som for eksempel økt livskvalitet.³ Derfor er det ofte vanlig og anbefalt med en vurdering av ikke prisgitte virkninger av et tiltak (Rundskriv R-109/2021). Disse kan være vel så viktige som de som er mulig å sette en pris på. I denne rapporten gjør vi imidlertid ikke dette ettersom det ikke er en del av vårt oppdrag, og fordi denne diskusjonen dekkes grundig av Likestillings- og mangfoldutvalgets øvrige arbeid.

Likevel er det viktig å påpeke at økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne trolig vil øke målgruppens samfunnsdeltakelse mer generelt, og dessuten redusere fordommer og stigmatisering. Norsk forskning tyder på overgang til/fra velferdsytelser «smitter» til nærstående: hvis en person kommer i arbeid, øker sjansene for at det samme skjer med nærstående personer (Markussen & Røed, 2015). Videre har et samfunn hvor flere grupper deltar i samfunnet ikke bare sterkere statsfinanser, men også høyere tillitsnivå, lavere sosiale spenninger og mindre diskriminering på mange ulike samfunnsområder over tid (Dempsey m.fl., 2011). Dette kalles gjerne sosial bærekraft. Analysene av samfunnsøkonomisk nytteverdi er med andre ord indikasjoner på en bredere samfunnsmessig nytteverdi.

³ Se f.eks. en kort litteraturoppsummering av dette i Gran m.fl. (2020).

2 Sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne

2.1 Generelt om sysselsettings situasjonen

Sysselsettingsnivået blant personer med funksjonsnedsettelser avhenger av hvordan en avgrensner målgruppen. I en sammenlikning av ulike definisjoner av personer med nedsatt funksjonsevne viser for eksempel Hugaas og Tøssebro (2012) at sysselsettingsnivået til personer med funksjonsnedsettelser i Norge varierer fra 32 til 46 prosent. Det estimatet som de fleste forholder seg til i Norge er AKU-tall hvor sysselsettingsnivået har ligget på et sted mellom 40-45 prosent de siste femten årene. En sammenlikning av AKU- og registerdata tyder imidlertid på at dette tallet ligger noe under 40 prosent hvis en vektlegger hvor befolkningen får sin hovedinntektskilde fra (Schreiner m.fl., 2014).

Uansett hvordan man måler sysselsettingsgraden blant personer med funksjonsnedsettelser, er den betydelig lavere enn i befolkningen ellers. Ny forskning med utgangspunkt i registerdata viser at misforholdet er påfallende stabilt, både over tid og på tvers av både kjønn og bransjer (Ballo, 2020). Til tross for den historiske høykonjunkturen Norge har vært inne i de siste 20 år, har det heller ikke skjedd merkbare bedringer i sysselsettingsraten til personer med funksjonsnedsettelser.

På noen områder er ansatte med funksjonsnedsettelser ganske lik andre arbeidstakere. En like stor andel har fast stilling og omtrent like mange er registrert som arbeidsledige. Fordelingen i bransjer er også ganske lik. Helse, utdanning og sosiale tjenester har imidlertid en svak overrepresentasjon, og bank, finans, forsikring og forretningstjenester har en underrepresentasjon av funksjonshemmede (Schreiner m.fl., 2014, s. 24). På andre områder er arbeidsmarkedstilknytningen til personer med nedsatt funksjonsevne svakere. Langt flere med nedsatt funksjonsevne jobber for eksempel deltid, og svært mange av disse mottar en offentlig stønad i tillegg til sin arbeidsinntekt. Ikke overraskende er inntektsnivået lavere enn blant andre sysselsatte (Schreiner m.fl., 2014, s. 38-39).

I internasjonal sammenheng er Norge hverken mye bedre eller verre stilt enn andre land. Sysselsettingsraten blant personer med nedsatt funksjonsevne i Norge er nærmest identisk med gjennomsnittet i land innenfor OECD-området. Norge har imidlertid færre sysselsatte i denne gruppen enn både Danmark og Sverige (OECD, 2022). Spesielt Sverige har et langt høyere sysselsettingsnivå blant personer med nedsatt funksjonsevne. I 2015 var den hele 16 prosentpoeng høyere i Sverige enn i Norge. Ifølge en rapport fra Statistisk sentralbyrå skyldes noe av forskjellen måten arbeidskraftsundersøkelsen i de to landene gjennomføres på. Hovedkonklusjonen er imidlertid at forskjellen i all hovedsak skyldes forhold på arbeidsmarked, herunder bruken av lønnstilskudd, som er langt mer omfattende i Sverige (Næsheim & Sundt, 2016).

Gjentatte undersøkelser viser at det store flertallet av de sysselsatte med nedsatt funksjonsevne er fornøyde med jobben sin, har fått tilstrekkelige tilpasninger og føler ikke behov for mer tilrettelegging. Likevel finnes det et mindretall med sterk nedsatt funksjonsevne eller sykdom som opplever store problemer på arbeidsmarkedet: De jobber oftere deltid, har et stort udekket behov for tilrettelegging og er som regel i mindre grad sysselsatt (Bjerkan & Veenstra, 2008). En undersøkelse fra 2009 viser at en fjerdedel av arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne og

omtrent en tiendedel av alle med funksjonsnedsettelse har opplevd å bli diskriminert i arbeidslivet på et eller annet tidspunkt (Molden m.fl., 2009, s. 40-41). Et nyere felteksperiment som målte diskriminering av arbeidssøkere med rullestol, viste at disse måtte søke på nesten dobbelt så mange jobber for å bli invitert til jobbintervju sammenliknet med en likt kvalifisert søker uten funksjonsnedsettelse (Bjørnshagen & Østerud, 2021).

Det er mange grunner til å uroe seg for funksjonshemmede som havner utenfor arbeidsmarkedet. Ekskludering av personer med funksjonsnedsettelse fra arbeidsmarkedet er en av de viktigste kildene til ulikhet i det norske samfunnet. Langt flere med funksjonsnedsettelse er fattige og opplever at de har dårligere livskvalitet. En undersøkelse blant unge mennesker med nedsatt funksjonsevne har vist at mens 61 prosent av de som er i jobb oppfatter seg selv som likeverdige samfunnsborgere, gjelder dette kun 26 prosent av de som ikke har arbeid (Legard, 2012).

2.2 Lønnstilskudd, funksjonsassistanse og arbeidsorientert uføretrygd

I 2019 var det 104 000 personer med nedsatt funksjonsevne utenfor arbeidsmarkedet som ønsket seg jobb. Det tilsvarer rundt 30 prosent av de som ikke er sysselsatte, en andel som har vedvart over tid (Bø, 2019). Mange av disse er registrert som personer med «nedsatt arbeidsevne» hos NAV. Ved utgangen av desember 2022 fantes det 204 305 personer med en slik betegnelse, og av disse befant rundt en tredjedel seg i et arbeidsmarkedstiltak (Grønlien, 2023). I følge OECD har Norge vært et av de landene som bruker mest ressurser på arbeidsmarkedstiltak (OECD, 2010). Selv om denne samfunnsøkonomiske analysen ikke tar utgangspunkt i om tiltakene er effektive eller ikke (vi beregner kun hvor mye en kan bruke på slike tiltak gitt at de bidrar til økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse), er det like fullt et viktig moment i diskusjonen av samfunnsøkonomiske gevinster om disse er effektive eller ei.

Lønnstilskudd og funksjonsassistent er to av de mest nærliggende tiltakene å gjøre 'break-even' analyser av, ettersom bruken av dem forutsetter at personen som er i tiltaket også er i jobb. Ved lønnstilskudd er deltakeren i tiltaket ansatt i en bedrift under ordinære vilkår, mens NAV dekker deler av lønnsutgiftene til arbeidsgiveren. Dette kan gis på ubestemt tid til personer som har det NAV kaller 'varig nedsatt arbeidsevne'. Per desember 2022 omfattet dette tiltaket ca. 14 prosent av de som var i arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (Grønlien, 2023). Det finnes ikke litteratur som spesifikt sier noe om effekten av lønnstilskudd på sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse, men det finnes en rekke studier av effekten blant personer som er definert med 'nedsatt arbeidsevne'. Selv om dette ikke er identisk med vår målgruppe, havner arbeidsledige med funksjonsnedsettelse ofte i denne gruppen hos NAV. Ifølge von Simson (2019) viser disse studiene at lønnstilskudd er det tiltaket som i størst grad bidrar til økt sysselsetting for personer med 'nedsatt arbeidsevne'. Dette gjelder ikke minst for unge med 'nedsatt arbeidsevne' som både har høyere sannsynlighet for å komme over i jobb og lavere sannsynlighet for å gå over i trygd enn de som deltar i et annet tiltak eller ikke deltar i tiltak i det hele tatt (Cools m.fl., 2018). Dette er grunnen til at det regjeringsoppnevnte Sysselsettingsutvalget anbefalte en betydelig økning i bruken av lønnstilskudd (NOU, 2019:17).

Funksjonsassistanse-tiltaket skal bidra til at personer med omfattende fysisk funksjonsnedsettelse kan skaffe seg eller beholde en jobb, ved at NAV dekker lønnsutgifter til en assistent som kan hjelpe til med praktiske gjøremål på jobb. Ordningen ble innført i 1997, og siden den gang har den hatt en jevn økning i antall brukere. Da den forrige samfunnsøkonomiske analysen kom ut i 2012 var det kun 100 personer som hadde funksjonsassistanse, mens det i

2021 var 358 sysselsatte med en slik ordning (Uloba, 2022). Det finnes ikke effektmålinger av tiltaket, men en evaluering fra 2008 konkluderte med at ordningen bidrar til at personer med sterke funksjonsnedsettelser kom i eller ble værende i jobb. Alternativet for de fleste av brukerne av ordningen ville enten ha vært å ikke jobbe eller være avhengig av velvillige arbeidsgivere eller kolleger til hjelp med praktiske arbeidsoppgaver (Econ, 2008). I en nyere evaluering av Uloba (2022) oppgav nær sagt alle respondentene i en spørreundersøkelse at ordningen var avgjørende for at de kunne stå i arbeid. Begge evalueringer konkluderte med at ordningen er for lite kjent og at kriteriene for å få funksjonsassistent er for liten, og at dermed potensialet for å sysselsette lang flere ved bruk av funksjonsassistent er til stede.

Sysselsettingsutvalget foreslo også en prøveordning med det de har kalt en arbeidsorientert uføretrygd. Ordningen skal i hovedsak rette seg mot personer med en gradert uføretrygd. Hovedelementet i ordningen er trygdejustert lønn, som innebærer at en arbeidsgiver betaler en lønn basert på arbeidstakerens produktive innsats, mens arbeidstakeren kompenseres for redusert inntekt med uføretrygd. Dette ligner i stor grad på lønnstilskudd, i den forstand at lønnskostnadene for en arbeidsgiver reduseres ved ansettelse av en person med redusert produktivitet. Dette skal bidra til å gjøre personer med gradert uføretrygd mer attraktive på arbeidsmarkedet. Sysselsettingsutvalget mener eksisterende forskning tyder på at en del av de som blir uføretrygdet kan ha en uavklart restarbeidsevne (NOU, 2021:2). Likestillings- og mangfoldsutvalget ønsker en break-even analyse av en variant av dette forslaget, som vi også gjør i denne rapporten.

2.3 Betydning av utdanning og høyere utdanning som tiltak

Personer med funksjonsnedsettelser er ingen homogen gruppe. Det er store sysselsettingsforskjeller når det gjelder alder, kjønn, typer av funksjonsnedsettelser og helsetilstand. Sysselsettingsgraden øker også med utdanningsnivå. Det blir derfor ofte hevdet at utdanning spiller en sterkere betydning for sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne enn for befolkningen ellers. Dette bunner blant annet i internasjonal forskning, men også i norske forskningsbidrag. En rapport av Hansen og Svalund (2007) sammenlikner AKU-data for personer med funksjonsnedsettelse og befolkningen ellers og viser at utdannings- 'effekten' i forhold til sysselsetting er langt høyere for personer med funksjonsnedsettelse enn befolkningen ellers. En annen sentral publikasjon er Borg (2008) som bruker data fra Levekårsundersøkelsen i 2001 og 2004 og konkluderer med at den relative betydningen av utdanning for å komme i arbeid er større med mennesker med funksjonsnedsettelser enn for den øvrige befolkningen. Det gjelder spesielt for de med moderat funksjonsnedsettelse.

Grue og Finnvold (2014) argumenterer – med utgangspunkt i registerdata over unge personer som mottar grunn- eller hjelpestønad og som har fysisk funksjonsnedsettelse eller Cerebral parese – at en økning i utdanningsnivået for unge med nedsatt funksjonsevne kan ha en effekt sysselsettingsnivået. En nyere studie av Ballo (2020) viser også en sterk positiv sammenheng mellom utdanning og arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne. Basert på registerdata og en forløpsanalyse av situasjonen til personer som mottar grunn- og/eller hjelpestønad viser hun at personer med funksjonsnedsettelse og minimum ett år høyere utdanning har 36% høyere sannsynlighet for å være i jobb enn de uten, mens denne effekten kun var på 13,1% for den generelle befolkningen.

Denne forskningen kan ikke belyse årsakssammenhengen, det vil si om utdanning i seg selv har effekt på om personer med funksjonsnedsettelser er sysselsatt eller ikke. Den statistiske sammenhengen kan skyldes en seleksjonseffekt ved at de med funksjonsnedsettelser som tar høyere utdanning også har bedre forutsetninger for å komme seg ut i jobb etter endt utdanning. Det kan handle om deres helse og type funksjonshemming, men også at de er mer positive og løsningsorienterte, er bedre trent i å manøvrere seg gjennom hjelpeapparatet eller har tilgang til ressurser som kan både kan hjelpe dem ut i utdanning og over i jobb. Legard (2012) undersøkelse av unge med nedsatt funksjonsevne tyder på at slike seleksjonseffekter kan være til stede, ettersom studien finner at effekten av utdanning forsvinner dersom man legger til variabler som opplevelse av begrensninger i hverdagen, sykdom og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Sistnevnte studie motbeviser likevel ikke den relativt sterke teorien om utdanningsnivåets effekt på sysselsettingsraten for personer med nedsatt funksjonsevne.

Med utgangspunkt i resonnementene over, ser vi derfor på høyere utdanning som et tredje tiltak i denne samfunnsøkonomiske analysen. Personene som mottar dette tiltaket fra NAV må være minimum 22 år, ha fullført videregående skole og redusert arbeidsevne. Gjennom tiltaket mottar enkeltpersoner pengestøtte mens de gjennomfører et studium ved en fagskole eller høyskole/universitet. I første kvartal 2021 var det omtrent 3200 personer som var i høyere utdanning som et tiltak fra NAV. Selv om høyere utdanning viser seg å være viktig for sysselsettingen til personer med nedsatt funksjonsevne, har det likevel vært en markant nedgang i antallet med 'nedsatt arbeidsevne' som mottar dette tiltaket (Sohlman & Kann, 2021). Det finnes også andre begrensninger ved det som at støtten kun kan gis i opptil tre år. Tiltaket kan forlenges i enda ett år dersom den som mottar tilbudet mottar medisinsk behandling under studiene eller har hatt en periode med sykdom. I praksis betyr imidlertid dette at få studenter med nedsatt funksjonsevne kan få støtte til et fullt utdanningsløp med mastergrad eller en profesjonsutdanning, dersom de ikke har en bachelor grad eller tilsvarende til grunn før de mottar høyere utdanning som tiltak. Dette er grunnen til at Likestillings- og mangfoldsutvalget ønsker å se på eventuelle samfunnsøkonomiske gevinster av å utvide tiltaket.

Det er viktig å merke seg at det å motta høyere utdanning som tiltak ikke er en garanti for å bli sysselsatt. NAVs egne tall for overgang til arbeid viser at litt under halvparten av de som mottok høyere utdanning som tiltak var sysselsatt ordinært (21 prosent) eller i kombinasjon med en ytelse (23 prosent) seks måneder etter tiltakets slutt. Ca. 50 prosent var fremdeles registrert hos NAV (NAV, 2019). Salvanes m.fl. (2018) har problematisert effekten av tiltaket ved å vise til at hevingen av aldersgrensen for mottak av utdanning som tiltak fra 22 til 26 år ikke gav dårligere sysselsettingsutfall på lang sikt. Likevel skiller disse funnene seg fra de fleste andre studier av virkningen av utdanningstiltak. Røed og Markussen (2014) finner at utdanning som tiltak er mer effektivt for unge enn andre type tiltak i regi av NAV, i likhet med en nyere studie av von Simson og Hardoy (2020). Westlie (2008) argumenterer for at utdanningstiltaket har positive virkninger i form av produksjonsbidrag som overstiger kostnadene. Virkningene av utdanning er således mer varige enn andre tiltak, og tidshorizonten blir derfor spesielt viktig i vurdering av utdanningstiltak. Weslies funn støttes i all hovedsak opp av Røed og Markussen (2014) som viser at utdanning skiller seg ut som et tiltak som gir langvarige virkninger for yrkesdeltagelse.

Utdanning kan også ha positive virkninger for samfunnet i sin helhet som ikke lar seg måle gjennom virkninger for sysselsettingen av den enkelte. Forskning på landnivå tyder på at utdanning har positive virkninger for økonomisk vekst (Benos & Zotou, 2014). Det er også vanlig å anta at utdanning har virkninger gjennom nettverk, det vil si at de som får utdanning overfører noe av kunnskapen til andre og at deres økte bidrag til produksjon og samfunnet ellers ikke nødvendigvis reflekteres i økt inntekt for dem selv.

2.4 Helseeffekter av sysselsetting

Analysen fra 2012 vurderte ikke helseøkonomiske gevinster. Den hevdet at å komme i jobb trolig både har positive og negative konsekvenser for helsen til personer med funksjonsnedsettelse. Det er likevel rimelig å anta at fordelene er langt større enn ulempene (Steen m.fl., 2012, s. 2). Sammenhengen mellom arbeid og helse er imidlertid kompleks og det er vanskelig å avdekke årsaksforhold mellom de to. Forskning fra Norge og andre land viser klart at ikke-sysselsatte har dårligere helse enn sysselsatte. Spørsmålet er om dårlig helsen skyldes at man er utenfor arbeidslivet eller om den er en årsak til at man er utenfor arbeidslivet, og om det er noen grunn til å tro at helsen ville blitt bedre dersom man kom seg inn i arbeidslivet enn å stå utenfor (Dahl m.fl., 2014, kapittel 8). En litteraturgjennomgang av Antonisse og Garfield (2018) viser for eksempel at det er begrenset sikker kunnskap om helseeffekten av arbeid. Noen studier viser en positiv effekt, mens andre viser ingen eller isolert effekt. De har også en beskrivelse av hvorfor det er vanskelig å si noe om effekten generelt:

«There is strong evidence of an association between unemployment and poorer health outcomes, but authors caution against using these findings to infer that the opposite relationship (work causing improved health) exists. While unemployment is almost universally a negative experience and thus linked to poor outcomes, especially poor mental health outcomes, employment may be positive or negative, depending on the nature of the job (e.g., stability, stress, hours, pay, etc.)» (Antonisse & Garfield, 2018, s. 1)

Det sistnevnte poenget trekkes også fram av Dahl m.fl. (2014) som finner at overgangen fra arbeidsledighet til mindre trygge arbeidsformer kan gi svakere helse, og understreker at ikke alle typer jobber er bra for helse, men at trygghet og et godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø er viktige forutsetninger for at arbeid skal ha positiv effekt på helsen.

På tross av disse usikkerhetene har vi valgt å lene oss på hovedfunn fra systematiske litteraturgjennomganger av forskningen på området som viser at positive helseeffekter av både det å være sysselsatt (van der Noordt m.fl., 2014) og å gå fra arbeidsledighet til arbeid (Antonisse & Garfield, 2018; Nøkleby m.fl., 2015).⁴ Det er viktig å poengtere at dette i all hovedsak handler om generell mental helse og til en viss grad også reduksjon av psykiske lidelser som depresjon og angst. Sistnevnte gjennomgang skriver for eksempel at majoriteten av studier ser ut til å finne klare positive sammenhenger mellom det å være/å komme i jobb og særlig psykisk helse. van der Noordt m.fl. (2014) skriver at arbeid reduserer mentale lidelser, men har liten eller ingen virkning på andre helseutfall. Årsaken til dette er trolig at det er liten grunn til at personer med fysiske helseproblemer skal bli markant bedre av å komme seg i jobb, og at det i tillegg finnes mange yrker som fører til at personer får dårligere fysisk helse eller funksjonsnedsettelser over tid.

Vi har ikke kommet over tilsvarende systematiske studier av helseeffekter av arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne, men i denne rapporten tar vi utgangspunkt i at personer med funksjonsnedsettelser i stort vil oppleve positive psykiske helseeffekter av å komme i jobb. Dette er i tråd med oppsummeringen til Waddell og Burton (2006, s. viii). Disse hevder at det er en bred konsensus blant både forskere, organisasjoner og praktikere om at personer med helseproblemer og funksjonsnedsettelser som ønsker og føler at de kan jobbe skal oppmuntres til det. Grunnene er at det virker terapeutisk, hjelper i rehabiliteringsfasen, reduserer de negative effektene av arbeidsledighet, og reduserer risikoen for å langtids uførhet.

⁴ Systematiske litteraturgjennomganger er studier av tidligere forskning som også vurderer kvaliteten på disse studiene, og dersom forskningskvaliteten på disse er begrenset så regnes konklusjonene som usikre.

2.5 Tidligere beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster

Flere samfunnsøkonomiske analyser tyder på at det er mye å hente på at flere med nedsatt funksjonsevne kommer seg i jobb. Beregningen fra 2012-rapporten viste som tidligere nevnt at man kan realisere en gevinst på 13 milliarder over en tiårsperiode, dersom 14 500 flere med funksjonsnedsettelser blir sysselsatt (Steen m.fl., 2012). Dette er den eneste samfunnsøkonomiske analysen fra Norge som spesifikt har gjort kost-nytte analyser av sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelser, men det finnes også andre analyser av grupper som delvis overlapper med målgruppen.

Lamøy og Myhre (2021) har gjort en beregning av at mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer i arbeid framfor uføretrygd, og har kommet fram til en øvre samfunnsgevinst på 4,7 millioner i gjennomsnitt per person fram til pensjonsalder. For unge arbeidsavklaringspengemottakere er denne gevinsten enda større. I en samfunnsøkonomisk analyse av sysselsetting av de som er registrert med 'nedsatt arbeidsevne' hos NAV, viser Gran m.fl. (2020) at det er en nyttegevinst på 4,6 millioner kroner av at en person som mottar arbeidsavklaringspenger kommer i jobb etter et tiltak og står i en ordinær fulltidsjobb i 10 år. Dersom personen kommer i en 50 prosents jobb og mottar en eller annen form for stønad ved siden av arbeidsinntekten halveres omtrent nyttegevinsten til 2,2 millioner over en tiårsperiode.

Når det gjelder spesifikke tiltak har Falkum m.fl. (2015) gjort en kost-nytte analyse av Jobbmestrende oppfølging (JMO) som var rettet mot personer med psykoselidelser. Studien fant at den samfunnsøkonomiske gevinsten over en treårsperiode ville utgjøre 2,3 millioner gitt at sysselsettingsandelen holdt seg stabil etter at deltakerne ble skrevet ut av tiltaket. Beparelsene for det offentlige i form av reduksjon i uføretrygd og arbeidsavklaringspenger ville utgjøre rundt 12 millioner kroner i samme periode. Det finnes imidlertid også andre samfunnsøkonomiske analyser som er mindre optimistiske. Reme m.fl. (2016) har gjort en kost-nytte analyse av tiltaket Individuell jobbstøtte (IPS) som retter seg mot personer med alvorlige og moderate psykiske lidelser. Den viser at inntekten til tiltaksdeltakerne etter at de kom i jobb ikke var høy nok til at det ble lønnsomt på kort sikt, men at det trolig likevel ville være det på lang sikt dersom tiltaksdeltakerne fortsatte å stå i arbeid.

Flere relevante studier har tallfestet helseøkonomiske virkninger av sysselsetting og virkninger for kostnader for helsevesenet. En studie fra Sverige finner for eksempel at det å bli arbeidsledig reduserer livskvaliteten med 10 prosent. Dette tilsvarer om lag ett hundre tusen kroner per år. Mesteparten av effekten er knyttet til prevalens av depresjon, det vil si mental helse (Norström m.fl., 2019). Bush m.fl. (2009) studerer bruken av helsetjenester og enkelte andre offentlige tjenester blant personer som lider av psykiske lidelser. I studien skiller de mellom personer med ulike arbeidsmarkedsstatus, men samme diagnoser/funksjonsnivå. De finner at det er store forskjeller i bruken av helsetjenester blant personer med tilsvarende score på indikatorer for mental helse. De som var i arbeid brukte i gjennomsnitt 166 000 amerikanske dollar mindre på helsetjenester over en 10-års periode, enn de som ikke var i stabile arbeidsforhold. Dette tilsvarer rundt 1,6 mill.kr. med dagens valutakurs eller rundt 160 tusen kroner per år. I samme materiale finner de bare svært moderate virkninger av arbeid på funksjonsnivå. Også Gibbons og Salkever (2019) finner at arbeid gir små, men signifikante positive virkninger for mental helse, og reduserer kostnader til helsetjenester, men sistnevnte effekt er mye svakere enn hos Bush (ca. 60 tusen kroner per år).

I en studie fra Norge har Evensen m.fl. (2019) beregnet virkninger og kostnadseffektiviteten av det arbeidsrettede tiltaket (JUMP) for personer som lider av schizofreni. Estimatene tyder på at bruken av helsetjenester falt betydelig både for de deltakerne som kom i arbeid og de som ikke gjorde det, men effektene er ikke statistisk signifikante. Kontrollgruppen besto av personer som fikk andre typer oppfølging. Selv om man inkluderer tiltakskostnader for deltakerne, var samlet kostnad lavere i testgruppen enn kontrollgruppen. I gjennomsnitt ble samlede kostnader redusert med nær 100 000 kroner per deltaker (2015-priser). Punktanslag tyder også på bedring i mental helse, men denne virkningen var ikke statistisk signifikant.

3 Samfunnsøkonomisk metode, BASK-modellen og vårt datagrunnlag

3.1 Samfunnsøkonomisk metode

Analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av økt sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelser bygger på allment anerkjente prinsipper for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. I analysen tar vi utgangspunkt i anbefalingene for sentrale metodevalg, prinsipper og parametere som framgår av Direktoratet for økonomiforvaltnings *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* (DFØ, 2018). Her gis en kort introduksjon til de sentrale elementene og forutsetninger i samfunnsøkonomisk metode.⁵

Utgangspunktet for metoden er at gevinster og kostnader ved å øke sysselsettingen av personer med funksjonsnedsettelser generelt, eller et gitt tiltak for å oppnå dette målet, skal beskrives for enkeltindividet, samfunnet i sin helhet og eventuelt andre. Virkningene, eller nytten, skal tallfestes der det er mulig, og hvor det gir mening skal de verdsettes i kroner. Det skal også gjøres en vurdering av usikkerheten forbundet med beregningene, hvilket vi kaller følsomhetsanalyser. I forbindelsen med tallfestingen benyttes priser som reflekterer verdien i den beste alternative anvendelsen av ressursene og/eller virkninger som inngår i og/eller skapes av tiltaket.

Kostnader i den typen samfunnsøkonomisk analyse består for eksempel av tiltakskostnader i form av lønn til de som gjennomfører tiltaket, utgifter til lokaler, materialer, osv. Gevinster ved økt sysselsetting tallfestes som regel som lønn pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som betales for de som er i jobb. Det antas altså at marginalproduktet av at én ekstra person kommer i arbeid svarer til det en arbeidskjøper betaler for denne arbeidskraften, som avspeiles i den lønnen og de øvrige (marginale) lønnsomkostningene som betales. Andre viktige nyttegevinster, som følelsen av å være en likeverdig samfunnsborger, er svært vanskelig å prissette og regnes ikke med i disse analysene. Det kan som nevnt gjøres i en vurdering av ikke prissatte virkninger, men det gjør ikke vi i denne rapporten.

En annen grunnantakelse i samfunnsøkonomisk analyse er at det er visse kostnader forbundet med å finansiere overføringer, tiltak og andre utgifter gjennom en beskatning av øvrige aktiviteter i samfunnet. Dette skyldes at skattene medfører en vridning av aktiviteter i økonomien. Eksempelvis antas det at beskatningen av arbeidskraft medfører et lavere arbeidstilbud enn i en situasjon uten skatt på inntekt. I overensstemmelse med Finansdepartementets anbefalinger tar vi utgangspunkt i en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av nettofinansieringsbehovet, eller 20 øre per krone (Rundskriv R-109/2021).

Bruk av nåverdimetoden gjør det mulig å sammenlikne og summere gevinster og kostnader som faller på forskjellige tidspunkt i kalkulasjonsperioden. Nettonåverdien beregnes som tilbakediskontert verdi av gevinster og kostnader av et tiltak over tiltakets tidshorisont – det vil si fra starttidspunktet på tiltaket. En krone spart i framtiden gis mindre verdi enn en krone spart i dag gjennom kalkulasjonsrenten. Finansdepartementet anbefaler en kalkulasjonsrente på 4 prosent per år som vi også baserer oss på i denne analysen.

⁵ I og med at vi i stor grad gjentar en tidligere analyse er denne beskrivelsen delvis basert på og delvis direkte hentet fra beskrivelsene i Steen m.fl. (2012).

Analyseperioden er viktig for resultatene av samfunnsøkonomiske analyser. I prinsippet skal man sette analyseperioden slik at alle viktige virkninger av tiltaket kommer med. Dette tilsier at analyseperioden vanligvis bør dekke hele perioden tiltaket har virkning. Trolig kan selv kortvarige endringer av arbeidsmarkedsstatus kunne ha langvarige virkninger for en persons framtidige sysselsetting. For eksempel konkluderer Bratsberg m.fl. (2013) at det å miste jobben mer enn dobler risikoen for å ende opp på uføretrygd og at dette står for mer enn én fjerdedel av nye trygdevedtak.

Andre analyser understøtter også at kortvarige arbeidsmarkedstilstander har langvarige konsekvenser (Ellingsen & Galaasen, 2021; Liu m.fl., 2016). Selv om vi mener det er solid forskningsmessig grunnlag for at selv kortvarige tilstander i en persons arbeidsmarkedstilknytning vil påvirke forventet arbeidsmarkedstilknytning mange år framover i tid, og trolig hele resten av personens yrkesaktive liv, er grunnlaget for å tallfeste virkningene mer usikre jo lengre framover man beregner.

Vi har i de fleste av våre analyser satt analyseperioden til 10 år. Dermed tar analysen kun hensyn til gevinstene ved økt sysselsetting i en forholdsvis kort periode, og vi forsøker på denne måten å unngå å overdrive de samfunnsøkonomiske virkningene. Hvis vi hadde forlenget analyseperioden, ville alle beregningene gitt større samfunnsøkonomiske gevinster av tiltak og av økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne. I analysen av utdanning som tiltak, har vi imidlertid også beregnet lønnsomhet hvis man forutsetter virkninger utover 10 år fra oppstart av tiltaket.

Til slutt er det viktig å skille mellom samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske gevinster. Hvis staten sparer på stønader til personer på arbeidsavklaringspenger så er ikke dette en samfunnsøkonomisk gevinst – kun en besparelse for staten. Det staten sparer, det taper personen som mottok arbeidsavklaringspengene. Vi viser imidlertid også fram budsjettøkonomiske gevinster i egne avsnitt i denne analysen. Som nevnt så legger vi imidlertid til grunn at det medfører samfunnsøkonomiske kostnader ved å finansiere overføringer som arbeidsavklaringspenger, dvs. skattefinansieringskostnaden.

3.2 BASK-modellen

Den varianten av samfunnsøkonomisk analyse som brukes i denne rapporten kalles *BASK* og ble utviklet av COWI i 2008 hvor COWI med assistanse av Arbeidsforskningsinstituttet gjorde et omfattende arbeid for å utvikle en analysemodell for å vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser av foreslåtte reformer i St.meld. nr. 9 (2006-2007). Det er grunnleggende sett et brukervennlig verktøy implementert i Microsoft Excel som krever forståelse av samfunnsøkonomisk metode og kunnskap om velferdspolitiske tiltak. Metoden ble også brukt i den samfunnsøkonomiske analysen fra 2012. Arbeidsforskningsinstituttet og Proba Samfunnsanalyse AS har i denne rapporten gjentatt analysen fra 2012 med oppdaterte tall og noen endringer og forbedringer.

Analysen er gjennomført i to deler. For det første gjør vi en analyse av hvilken samfunnsøkonomisk nytte en økning i sysselsettingsgraden på henholdsvis 15 og 50 prosent blant personer med nedsatt funksjonsevne vil gi. I dette gjør vi også følsomhetsberegninger som inkluderer verdien av eventuelle helsegevinster ved den økte sysselsettingen. For det andre gjør vi beregninger av hvor det kritiske punktet er for hvor store ressurser samfunnet kan sette inn før tiltak for å oppnå blir samfunnsøkonomiske ulønnsomme ('break-even' analyse). Disse inkluderer også følsomhetsberegninger.

Til grunn for analysen ligger en beregning av sannsynligheter for at et gjennomsnittsendivid i målgruppen befinner seg i en rekke tilstander i hvert år over de kommende 10 årene (basisscenarioet) På samme vis har vi beregnet sannsynligheter for at et gjennomsnittsendivid i målgruppen befinner seg i en rekke tilstander i hvert år de kommende 10 årene, under forutsetning av at sysselsettingen øker med henholdsvis 15 og 50 prosent. Fordelen med denne tilnærmingen er at den viser at en persons tilstand ikke er den samme over tid, men at den vil gå inn og ut av ulike tilstander i løpet av en tiårsperiode med ulike samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Ved hjelp av relevante priser, lønns- og stønadsnivåer, skattesatser, arbeidsgiveravgifter o.l., samt verdisetting av de ulike tilstandene, er det deretter beregnet en verdi år for år for et gjennomsnittsendivid under hvert av de to scenarioene. Prisene som er anvendt og verdsetting kommer fram i vedleggene til rapporten. Den samfunnsøkonomiske verdien av økt sysselsetting og de utvalgte tiltakene er beregnet ved å trekke verdien for basisscenarioet fra verdien av sysselsettingsscenarioet for hvert år og tilbakediskontere summen av disse verdiene til utgangsåret.

3.3 Datagrunnlag

Utgangspunktet for denne analysen er tilleggsundersøkelsen til AKU i årene 2009-2013, og 2015-2019.⁶ Definisjoner av målgruppen, personer med funksjonsnedsettelse, er gjort rede for tidligere i avsnitt 1.4. AKU-dataene er koblet på registerdata fra System for persondata (SFP) som gir informasjon om respondentenes arbeidsforhold, utdanningssituasjon, mottok av trygd eller andre offentlige stønader m.m.

Ettersom AKU er en spørreundersøkelse blant et begrenset antall personer må antallet i utvalget aggregeres for å kunne komme med antakelser om hele populasjonen av personer med funksjonsnedsettelse. Tabell 1 viser både utvalgsstørrelse og SSBs anslag om størrelsen på populasjonen for de årene vi har fått data for. I våre beregninger har vi benyttet en populasjonsstørrelse som tilsvarer gjennomsnittet for de årene vi har valgt ut. Dette tilsier at Norge i snitt hadde 354 796 personer med nedsatt funksjonsevne i alderen 15-54 år i denne tidsperioden.

⁶ Overgangen mellom 2014 og 2015 kan ikke leveres av SSB fordi det er et brudd i registerdataene i denne perioden. Dataene for 2014 (og årene før) er hentet fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, mens dataene fra og med 2015 er hentet fra a-ordningen.

Tabell 1 Utvalgsstørrelse og populasjon, AKU 2009-2013 og 2015-2019 (personer som oppgir å ha en funksjonshemming i år t)

AKU-år	Antall personer i AKU-utvalget	SSBs anslag om størrelsen på populasjonen
2009	997	289 630
2010	1 005	310 345
2011	763	282 763
2012	950	318 470
2013	979	345 846
2015	989	369 871
2016	1 073	412 486
2017	1 105	410 286
2018	1 123	394 971
2019	1 157	413 289

På bakgrunn av disse dataene har vi laget en overgangsmatrise for hvilken tilstand personene som svarer på undersøkelsen befant seg i det første året de var med i AKU (år t) og hvilken tilstand de befant seg i året etter (år $t+1$). Vår klassifisering av ulike tilstander er ikke identisk med klassifiseringen som ble gjort i 2012-rapporten, og vår framgangsmåte og forskjeller fra den samfunnsøkonomiske analysen fra 2012 er gjort rede for i vedlegg 4 til denne rapporten.

Kort fortalt viser overgangsmatrisen følgende statuser som en person kan ha i år t og $t+1$:

- *Arbeid ordinært*: Heltids- eller deltidsjobb, oppdragstaker/frilanser eller selvstendig næringsdrivende som ikke mottar noen form for helse relatert stønad, dagpenger, sykepenger eller sosialhjelp ved siden av jobb.
- *Arbeid med støtte*: Deltidsansatte som mottar helse relatert ytelse eller er i et tiltak ved siden av jobb (arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, tiltakspenger inkludert lønnstilskudd), samt oppdragstakere eller selvstendig næringsdrivende som er i tiltak i tillegg til arbeid.
- *Utdanning*: Ordinær utdanning fulltid eller utdanning med deltidsjobb ved siden, samt de som får utdanning som tiltak uten å motta helse relatert ytelse.
- *Sykepenger*: Personer med arbeidsforhold, men som mottar sykepenger.
- *Arbeidsavklaringspenger m.m.*: Midlertidige helse relaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger, tidligere tidsbegrenset uføretrygd eller rehabiliterings- og attføringspenger, personer med 'nedsatt arbeidsevne' uten annen inntektskilde.
- *Uføretrygd*: Full uføretrygd uten deltidsarbeid ved siden av.
- *Ledig m.m.*: Arbeidsledige, personer som hovedsakelig mottar dagpenger eller økonomisk sosialhjelp, er i introduksjonsordning, og mottakere av andre ikke-helse relaterte stønader.
- *Annet*: Personer som ikke passer inn i kategoriene over.

Overgangsmatrisen i tabell 2 viser hvor stor andel av målgruppen med en bestemt status i år t som har denne samme eller annen status året etter ($t+1$) For eksempel viser tabellen at blant de med nedsatt funksjonsevne som var i ordinært arbeid i år t var 84 prosent fremdeles i ordinær jobb året etter, tre prosent i utdanning, syv prosent mottok sykepenger, én prosent arbeidsavklaringspenger m.m., to prosent var ledige og to prosent befant seg i annet-kategorien. Tabellen er prosentuert horisontalt, og viser hvilken fordeling en kategori i år t har i år $t+1$.

Denne overgangsmatrisen utgjør kjernen i den samfunnsøkonomiske analysen. Det antas som en vesentlig forutsetning for analysen at overgangene fra det ene året til det andre er konstante i analyseperioden – dvs. de kommende 10 årene. Ettersom sysselsettingen av personer med funksjonsnedsettelser er konjunkturfølsom har vi, i motsetning til 2012-rapporten, valgt å basere oss på et gjennomsnitt av overgangene over flere år. Vi har også valgt å stoppe i 2019, rett før korona-pandemien brøt ut, ettersom dette er en unormal hendelse som kan forstyrre overgangsratene. Likevel, i den grad at framtidige overgangsrater avviker vesentlig fra overgangene i tabell 1, vil de reelle samfunnsøkonomiske virkningene avvike fra resultatene av denne analysen. Det vil spesielt være tilfellet i det omfang funksjonshemmedes overgang til og fra ordinært arbeid stiger eller faller i forhold til utviklingen vi har observert i det tiåret vi har valgt ut.

Tabell 2 Overgangsmatrise for personer som oppgir å ha en funksjonshemming i år t. Overgang mellom aktivitet/status fra t til t+1. Gjennomsnitt for årene 2009-2013 og 2015-2019.

		Status år t+1								
		Arbeid, ordinært	Arbeid m/støtte	Utdanning	Sykepeng	Arbeidsavklaringsp.m	Uføretrygd	Ledig mm	Annet	I alt
Status år t	Arbeid ordinært	84%	0%	3%	7%	1%	0%	2%	2%	100%
	Arbeid m/støtte	3%	68%	0%	5%	8%	8%	1%	7%	100%
	Utdanning	21%	1%	64%	0%	3%	0%	3%	7%	100%
	Sykepeng	38%	14%	1%	9%	2%	2%	2%	9%	100%
	Arbeidsavklaringsp.m	5%	6%	1%	0%	6%	15%	2%	4%	100%
	Uføretrygd	0%	3%	0%	0%	0%	96%	0%	2%	100%
	Ledig mm	26%	0%	2%	2%	2%	0%	37%	13%	100%
	Annet	22%	0%	5%	1%	1%	0%	4%	58%	100%

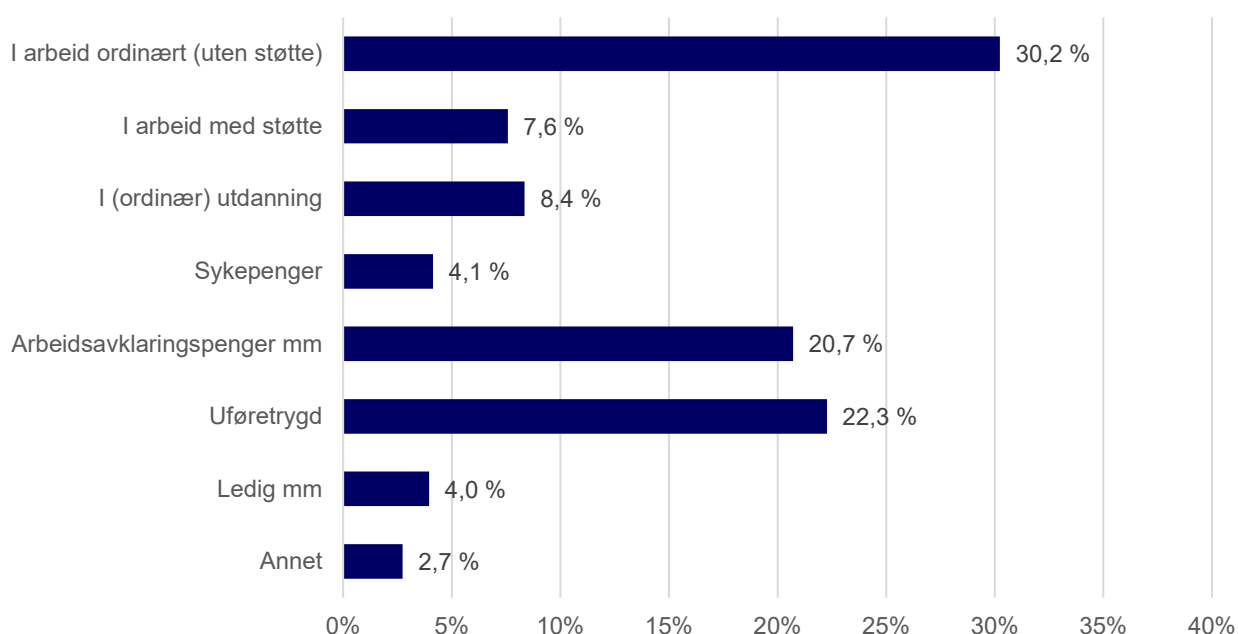
En svakhet ved å basere seg på overganger fra t til t+1 over tid er at denne tar utgangspunkt i konstante overgangsrater som trolig er lite sannsynlige. Det er grunn til å tro at sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand kan påvirkes av hvor lenge man har vært i denne tilstanden. Eksempelvis er det rimelig å anta at en person som har vært i arbeid i flere år har høyere sannsynlighet for å fortsatt være i arbeid et år senere, sammenlignet med en person med kort «fartstid» i arbeidslivet. Det er imidlertid utenfor dette prosjektets rammer å modellere slike overgangsrater over lengre tidsspenn. I tillegg ville dette trolig måtte basere seg på data om mottakere av grunn- og hjelpestønad, og det er som nevnt grunn til å tenke at dette gir en kategorisering av målgruppen som er mindre ønskelig for dette prosjektet.

3.4 Basis- og sysselsettingsscenarioet

Basisscenarioet tar utgangspunkt i funksjonshemmedes status i år *t* og vises her i figur 1. Ifølge dataene fra SSB var 30,2 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne i alderen 15-54 år i ordinært arbeid i perioden vi har sett på, 7,6 prosent i arbeid med støtte, 8,4 prosent i ordinær utdanning, 4,1 prosent mottok sykepenger, 20,7 prosent arbeidsavklaringspenger, 22,3 prosent uføretrygd, og 4 prosent var ledige, mens 2,7 prosent befant seg i annet-kategorien.⁷

Hvis sysselsettingen øker med 15 prosent i målgruppen, innebærer dette at 20 129 flere personer kommer i jobb. En 50 prosent økning i sysselsettingsandelen utgjør 67 097 flere personer i jobb.

Figur 1 Basisscenarioet: status for personer med funksjonshemming i alderen 15-54 år. Gjennomsnitt for år *t*, årene 2009-2013 og 2015-2019.



Totalt gir dette en andel sysselsatte på 37,8 prosent (30,2 i ordinært arbeid + 7,6 i arbeid med støtte), noe som er betydelig lavere enn den sysselsettingsraten som SSB vanligvis oppgir basert på tilleggsundersøkelsen til AKU. Årsaken til denne forskjellen er at AKU-dataene primært viser fram arbeidsmarkedstilknytningen uten at personene nødvendigvis har sin hovedinntektskilde fra et arbeidsforhold. Vår kategorisering bygger på hva som er individenes viktigste inntektskilde og ikke bare om de er registrert med et arbeidsforhold. Dette er svært sentralt for forutsetningene om de ulike gruppenes arbeidsinntekt i en samfunnsøkonomisk analyse. Vår kategorisering ligger også tettere opp til en sammenlikning av AKU- og registerdata som Schreiner m.fl. (2014) som

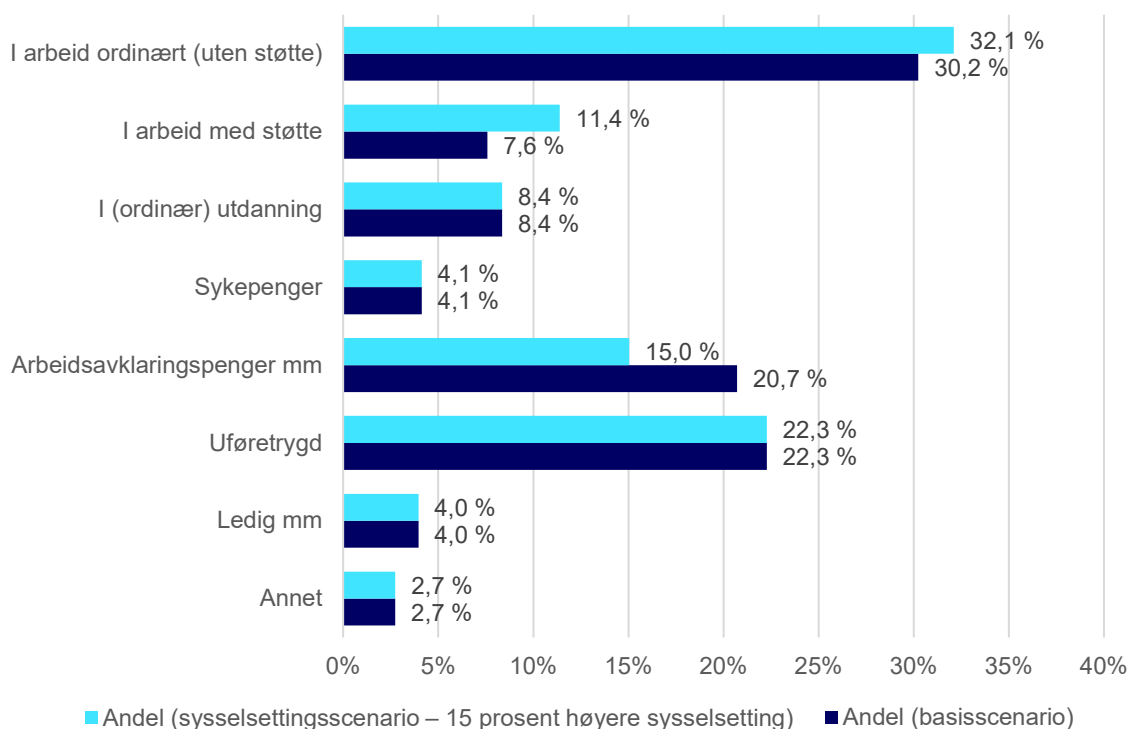
⁷ Det er viktig å merke seg at vi holder gruppen «annet» utenfor i beregningene i neste kapittel. Dette er en tilstand som egentlig ikke skulle eksistert i datamaterialet vårt gitt måten vi har definert denne kategorien på. Vi vet derfor for lite om denne tilstanden til å gjøre noen fornuftige antakelser om arbeidstilknytning og mottak av stønad.

viste at sysselsettingsraten over tid var omtrent 38 prosent når man prioriterer inntektskilde framfor arbeidsmarkedstilknytning.

I sysselsettingsscenarioet tar vi utgangspunkt i en situasjon hvor den samlede sysselsettingsandelen er 15 prosent høyere enn utgangspunktet (37,8%), dvs. fra 37,8 prosent til 43,5 prosent. Vi legger til grunn at den økte arbeidsdeltakelsen kommer fra personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Forutsetningen om at disse kommer fra arbeidsavklaringspenger bygger på at denne ytelsen er tidsbegrenset, og at mottakerne trolig er nærmere arbeidsmarkedet enn de som mottar uføretrygd. NAVs tall viser også at det er en langt høyere andel som går fra arbeidsavklaringspenger til arbeid, enn fra uføretrygd til arbeid (Ellingsen, 2022; Grønlien, 2023).

Vi viderefører også antakelsen fra 2012-rapporten om at en tredjedel av de flere sysselsatte kommer i ordinært arbeid uten støtte, mens resten er i arbeid med støtte. Dette er en ganske forsiktig forutsetning. Hvis vi hadde forutsatt at en høyere andel av de ekstra sysselsatte kommer i arbeid uten støtte, ville den samfunnsøkonomiske lønnsomheten økt.

Figur 2 Sysselsettingsscenarioet sammenliknet med basisscenarioet: Status for personer med funksjonshemming i alderen 15-54 år. Gjennomsnitt for år t årene 2009-2013 og 2015-2019.



3.5 Om realismen i scenarioene

Dette sysselsettingsscenarioet er valgt på bakgrunn av Likestillings- og mangfoldsutvalgets bestilling, og på bakgrunn av sysselsettingssituasjonen blant de med nedsatt funksjonsevne i sammenliknbare land. Spesielt Sverige er relevant som sammenlikningsland ettersom de som tidligere nevnt har en langt høyere sysselsettingsrate blant målgruppen enn Norge. Sverige har også et arbeidsmarkedet med mye til felles med Norge med tanke på lønnsfastsettelse gjennom

kollektive avtaler (Alsos m.fl., 2019). Blant de som oppga at de hadde nedsatt funksjonsevne i den svenske AKU-undersøkelsen i 2019, var 68,9 prosent sysselsatte. Blant den øvrige befolkningen var andelen 80,9 prosent. Senere er forskjellen mellom de to gruppene blitt redusert. I 2021 var andelen sysselsatte henholdsvis 70,7 og 78,7 prosent (Statistiska centralbyrån, 2022).

Når man vurderer statistikk fra Sverige, må man ta hensyn til at AKU er noe annerledes utformet i Sverige enn i Norge og at dette forklarer noe av forskjellene i sysselsettingsandeler for personer med nedsatt funksjonsevne. Likevel antar Næsheim og Sundt (2016) at sysselsettingsraten i 2015 var nesten 14 prosentpoeng høyere i Sverige enn i Norge. Dette gir grunnlag for å si at en økning på 15 prosent poeng ikke er urealistisk å oppnå. En økning på 50 prosent (eller en 19 prosentpoengs høyere sysselsettingsandel) er imidlertid langt høyere enn sysselsettingsraten i Sverige, og er i alle fall på kort sikt noe som trolig ikke er mulig å oppnå uten betydelige samfunnsendringer.

Sveriges AKU-data gir også en pekepinn på hvordan den økte sysselsettingen kan oppnås, ettersom en del av forklaringen ligger i ulik bruk av støtteordninger. I Sverige blir de som oppgir å ha nedsatt funksjonsevne også spurt om de har redusert arbeidsevne. 18 prosent av de spurte i 2021 oppga å ha nedsatt funksjonsevne, mens 7,5 prosent hadde nedsatt arbeidsevne.

I 2021 var sysselsettingsandelen 58 prosent blant de som oppgav nedsatt arbeidsevne. I gruppen av de som kun oppgav å ha nedsatt funksjonsevne, men ikke nedsatt arbeidsevne, var sysselsettingsandelen helt på linje med befolkningen ellers. I svensk AKU får personer med nedsatt arbeidsevne spørsmål om de har behov for særskilt tilpasning for å arbeide. Om lag halvparten svarer at de har behov for tilpasning. Andelen er litt høyere blant de med nedsatt arbeidsevne som ikke er i arbeid. Av de som er i arbeid, har om lag 80 prosent fått den tilpasning de har behov.

For tiden betales det ulike former for lønnstilskudd for om lag 70 000 sysselsatte med nedsatt funksjonsevne i Sverige (Arbetsförmedlingen, 2023). Tilskuddene kan være varige eller midlertidige. I tillegg er det nær 60 000 personer som er sysselsatt og som har ulike former for assistanse, hjelpemidler, osv., rettet mot at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne arbeide. Til sammen, er det rundt 10 prosent av alle med nedsatt funksjonsevne som mottar lønnstilskudd eller de ulike formene for arbeidsrettet assistanse, hjelpemidler, m.m. I Norge er det om lag 8 000 med nedsatt arbeidsevne som har arbeid og som det betales lønnstilskudd for. Om lag 12 300 har tilrettelegging eller funksjonsassistanse ⁸.

Regnet som andel av personer med nedsatt funksjonsevne, utgjør antall med støtte (lønnstilskudd, tilrettelegging eller funksjonsassistent) syv prosent i Norge og 13 prosent i Sverige. De som får støtte, utgjør i begge landene 19 prosent av med nedsatt funksjonsevne som er sysselsatt. Det er derfor mulig at en endring av type støtteordninger kan gi høyere sysselsettingsrate også i Norge.

⁸ Jamfør Nav, statistikk om tiltaksdeltakere, tabell Deltakere i arbeidsrettede tiltak. Tiltaksgruppe og fylke. Januar-desember 2022.

4 Hovedfunn fra den samfunnsøkonomiske analysen

Økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne innebærer en økning i den produktive innsatsen, samtidig som omfanget av overføringer reduseres. Økt sysselsetting, som alternativ til passivt mottak av ytelse, forbindes derfor med en samfunnsøkonomisk gevinst. Formålet med den samfunnsøkonomiske analysen er å anslå hvor stor denne gevinsten er, samt omfanget av de budsjettmessige konsekvensene for det offentlige. Analysen skal også belyse hvilke (sentrale) forutsetninger som har betydning for resultatene.

Økt yrkesdeltagelse vil også ha andre virkninger enn på samlet produksjon i samfunnet. Vi har i hovedsak ikke tallfestet slike virkninger, og vi gjør heller ikke en systematisk vurdering av ikke prissatte virkninger. Et unntak er virkningene for helse. Vårt oppdrag inkluderer analyse av virkninger for helse basert på eksisterende forskning. Det er mye forskning som indikerer at sysselsetting har positive virkninger for psykisk helse. I en følsomhetsanalyse har vi illustrert mulige virkninger av økt yrkesdeltagelse for reduksjon av psykiske lidelser. Selv om forskningen viser at de fleste opplever økt livskvalitet og generelt bedre psykisk helse som en følge av å komme i jobb, har vi ikke forsøkt å tallfeste denne effekten.

4.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting

Et sentralt element i beregninger av den samfunnsøkonomiske gevinsten av sysselsetting er verdien av den produktive arbeidsinnsatsen som ytes av den del av målgruppen som kommer i arbeid. I vår analyse antar vi at funksjonshemmede som kommer i ordinært arbeid i gjennomsnitt har en lønn på 441 700 kr. årlig (2022-priser). Dette tallet er basert på data fra NAV over gjennomsnittlig arbeidsinntekt for AAP-mottakere som kommer over i arbeid etter AAP. Som nevnt i avsnitt omfatter tilstanden *ordinært arbeid* både heltids- og deltidsansatte. Det er derfor en implisitt forutsetning at gjennomsnittsinntekten for heltidsansatte er høyere enn nivået over og at inntektsnivået for deltidsansatte er lavere. Lønnsnivået som benyttes i våre analyser samsvarer også i stor grad med nivået som ble brukt i 2012-rapporten, relativt til grunnbeløpet i folketrygden.

Øvrige forutsetninger for arbeidsinnsats, stønadsnivåer, skattesatser mv. er nærmere beskrevet i vedlegg til rapporten.⁹

15 prosent høyere sysselsetting

I den samfunnsøkonomiske analysen tar vi utgangspunkt i at sysselsettingsandelen blant personer med funksjonsnedsettelser stiger med 15 prosent. Som vist i figur 1, fremgår det av data fra SSB at 38 prosent av personer i alderen 15-54 år med nedsatt funksjonsevne var i ordinært arbeid (30 prosent) og arbeid med støtte (8 prosent) i år t. En økning på 15 prosent innebærer at den samlede sysselsettingsandelen øker fra 38 prosent til 43 prosent. Stigningen antas som nevnt å skje ved at en tredjedel kommer i ordinært arbeid og to tredjedeler kommer i arbeid med støtte – samtidig med en reduksjon i andel som mottar arbeidsavklaringspenger.

⁹ I analysene har vi holdt tilstanden «annet» utenfor i beregningene. Dette er en tilstand som egentlig ikke skulle eksistert i datamaterialet vårt gitt måten vi har definert denne kategorien på. Vi vet derfor for lite om denne tilstanden til å gjøre noen fornuftige antakelser om arbeidstilknytning og mottak av stønad.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten over en tidshorisont på 10 år er under disse forutsetningene i gjennomsnitt ca. 1,3 millioner kroner per individ som kommer i arbeid (netto nåtidsverdi). Det tilsvarer i alt omtrent 26,7 milliarder kr. i 2022-priser.

Tabellen nedenfor oppsummerer noen av de viktigste elementene i den samfunnsøkonomiske analysen av en 15 prosent økning i sysselsettingsandelen over den aktuelle perioden (10 år).

Tabell 3 Hovedelementer i beregning av den samfunnsøkonomisk verdi av 15 prosent økning i sysselsettingsandelen blant personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år. NOK. Tidshorisont på 10 år.

Gevinster og kostnader	Netto nåtidsverdi (2022-priser)
<i>Produksjonsbidrag per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	1 168 000
<i>Spart skattekostnad per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	160 000
<i>I alt per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	1 328 000
<i>I alt, samlet sett</i>	26 737 172 000

Den samfunnsøkonomiske gevinsten er først og fremst knyttet til verdien av arbeid ved økt sysselsetting, det vil den produktive arbeidsinnsatsen i ordinært arbeid og i arbeid med støtte. Det antas for enkelhets skyld i beregningene at en person i arbeid med støtte har samme samlede inntekt som gjennomsnittsinntekten for en person i ordinært arbeid, men at verdien av den produktive arbeidsinnsatsen for personer i arbeid med støtte tilsvarer 50 prosent av verdien av den produktive arbeidsinnsatsen til de i ordinært arbeid. Dette innebærer at arbeidsgiveren betaler full lønn, men mottar et bidrag (lønnstilskudd) fra det offentlige tilsvarende 50 prosent av lønnskostnaden. Dersom personen som kommer i arbeid mottar en annen ytelse og jobber 50 prosent ved siden av ville inntektene fra lønn samt arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader vært noe lavere.

Reduserte overføringer som følge av økt sysselsetting medregnes ikke i beregningene, siden disse ikke er forbundet med noen direkte gevinster eller kostnader for samfunnet som helhet. De inngår derimot indirekte i beregningene, i det skattekostnader til finansiering av blant annet overføringer beregnes som 20 prosent av nettofinansieringsbehovet. Når overføringene blir mindre er resultatet reduserte skattekostnader (spart skattekostnad), som dermed øker den samfunnsøkonomiske verdien av økt sysselsetting.

Det må her nevnes at den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres uten å ta hensyn til eventuelle kostnader ved å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Kostnader til blant annet tiltak og annen tilrettelegging forutsettes å være lik 0.

50 prosent høyere sysselsetting

Tar vi utgangspunkt i de samme forutsetningene, men antar i stedet at sysselsettingsandelen øker med 50 prosent, det vil si at sysselsettingsandelen øker fra 38 prosent til 57 prosent, vokser det samfunnsøkonomiske overskuddet betydelig. Den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten beregnes da til 89,1 milliarder kr. i 2022-priser.

Tabellen nedenfor viser hovedresultatene av den samfunnsøkonomiske analysen ved 50 prosent økning i sysselsettingsandelen. Legg merke til at de samfunnsøkonomiske gevinstene per individ i arbeid er det samme som resultatet ved 15 prosent økning i sysselsettingen. Økningen i samlet samfunnsøkonomisk overskudd, fra 26,7 til 89,1 milliarder kr. skyldes at langt *flere* kommer i arbeid.

Tabell 4 Hovedelementer i beregning av den samfunnsøkonomisk verdi av 50 prosent økning i sysselsettingsandelen blant personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år. NOK. Tidshorisont på 10 år.

Gevinster og kostnader	Netto nåtidsverdi (2022-priser)
<i>Produksjonsbidrag per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	1 168 000
<i>Spart skattekostnad per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	160 000
<i>I alt per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	1 328 000
<i>I alt, samlet sett</i>	89 123 907 000

4.2 Budsjettmessige konsekvenser

Ser vi på de budsjettmessige konsekvensene for det offentlige av en 15 prosent økning i sysselsettingsandelen blant personer med funksjonsnedsettelser, viser analysen at det vil være et overskudd for det offentlige tilsvarende 800 000 kr. per individ som kommer i arbeid, sett over en tidshorisont på 10 år. Det tilsvarer et samlet overskudd på omtrent 16,1 milliarder kr. for det offentlige. Hovedelementene fra denne analysen er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 5 Budsjettmessige konsekvenser for det offentlige av 15 prosent økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. NOK. Tidshorisont på 10 år.

Gevinster og kostnader	Netto nåtidsverdi (2022-priser)
<i>Arbeidsgiveravgift, skatt, mv. per individ i arbeid (gjennomsnitt)</i>	357 000
<i>Reduserte overføringer per individ i arbeid (gjennomsnitt)</i>	443 000
<i>I alt per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	800 000
<i>I alt, samlet sett</i>	16 102 957 000

Ved 50 prosent økning i sysselsettingsandelen, det vil si fra 38 til 57 prosent, vil det samlede budsjettmessige overskuddet øke til ca. 53,7 milliarder kr. over samme tidshorisont. Tabellen nedenfor viser hovedresultatene av denne analysen.

Tabell 6 Budsjettmessige konsekvenser for det offentlige av 50 prosent økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. NOK. Tidshorisont på 10 år.

Gevinster og kostnader	Netto nåtidsverdi (2022-priser)
<i>Arbeidsgiveravgift, skatt, mv. per individ i arbeid (gjennomsnitt)</i>	357 000
<i>Reduserte overføringer per individ i arbeid (gjennomsnitt)</i>	443 000
<i>I alt per gjennomsnittlig individ i arbeid</i>	800 000
<i>I alt, samlet sett</i>	53 676 525 000

De budsjettmessige besparelsene/inntektene kommer i hovedsak fra reduserte offentlige utgifter til overføringer og inntekter fra skatter og arbeidsgiveravgift. Slik det fremgår av overgangsmatrisen i tabell 2 vil det være en viss overgang fra arbeid til tilstander med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet (eks. sykepengen, utdanning eller ledighet). Dette trekker i retning av økte utgifter for det offentlige til sykepengen, utdanningsstipend og andre ytelser. Denne kostnadsøkningen er tatt med i beregningen av de budsjettmessige konsekvensene. Se eventuelt tabell 25 og 26 i vedleggene for mer detaljert oversikt over de budsjettmessige konsekvensene for det offentlige.

4.3 Følsomhetsanalyser

Vi har gjennomført en rekke følsomhetsanalyser for å vurdere betydningen av usikkerhetsmomentene i de mest sentrale forutsetningene som er lagt til grunn i vår analyse. I alle følsomhetsanalysene brukes 15 prosent økning i sysselsettingsandelen som sammenligningsgrunnlag.

Strengere avgrensning av målgruppen

Overgangsmatrisen som er lagt til grunn for hovedanalysen bygger på data om personer (15-54 år) som har svart at de har nedsatt funksjonsevne i år t i tilleggundersøkelsen til AKU. Som tidligere nevnt viser SSBs egen statistikk at en relativt høy andel av de som svarer at de har nedsatt funksjonsevne det første året de er med i AKU, svarer nei året etter. Dette tyder på at mange er usikre på hvordan spørsmålet skal oppfattes. I spørsmålet i AKU-undersøkelsen som vi bruker til å avgrense «personer med nedsatt funksjonsevne», brukes blant annet begrepene «varige» (helseproblemer) og «begrensninger» (i det daglige liv). Begge disse begrepene kan tolkes ulikt og både fordi personer med sammenlignbar helsesituasjon/funksjonsevne svarer ulikt og at én og samme person svarer ulikt på ulike tidspunkter, enten fordi helsen har endret seg eller fordi personens vurdering av «varighet» og «begrensninger» har endret seg.

Målgruppen for dette oppdraget er i utgangspunktet personer med nedsatt funksjonsevne av en mer varig karakter. Et alternativ er derfor være å avgrense målgruppen til personer som svarer at de har nedsatt funksjonsevne begge årene de har deltatt i AKU, altså både i t og t+1. Siden «frafallet» er høyt i antall personer som svarer at de har en funksjonshemming fra år t til t+1, innebærer det at størrelsen på målgruppen reduseres. Basert på populasjonsstørrelse for de årene vi har data for, gir det 64 297 personer.

For å få et bilde av konsekvensene av en strengere avgrensning av målgruppen, har vi gjennomført en følsomhetsanalyse med utgangspunkt i en overgangsmatrise for personer som har svart at de har nedsatt funksjonsevne begge år. Overgangsmatrisen for denne gruppen er vist i tabell 7 nedenfor. I likhet med matrisen vist i tabell 2, er også denne en aggregering av data for årene 2009-2013 og 2015-2019. Øvrige forutsetninger holdes likt som i hovedanalysen.

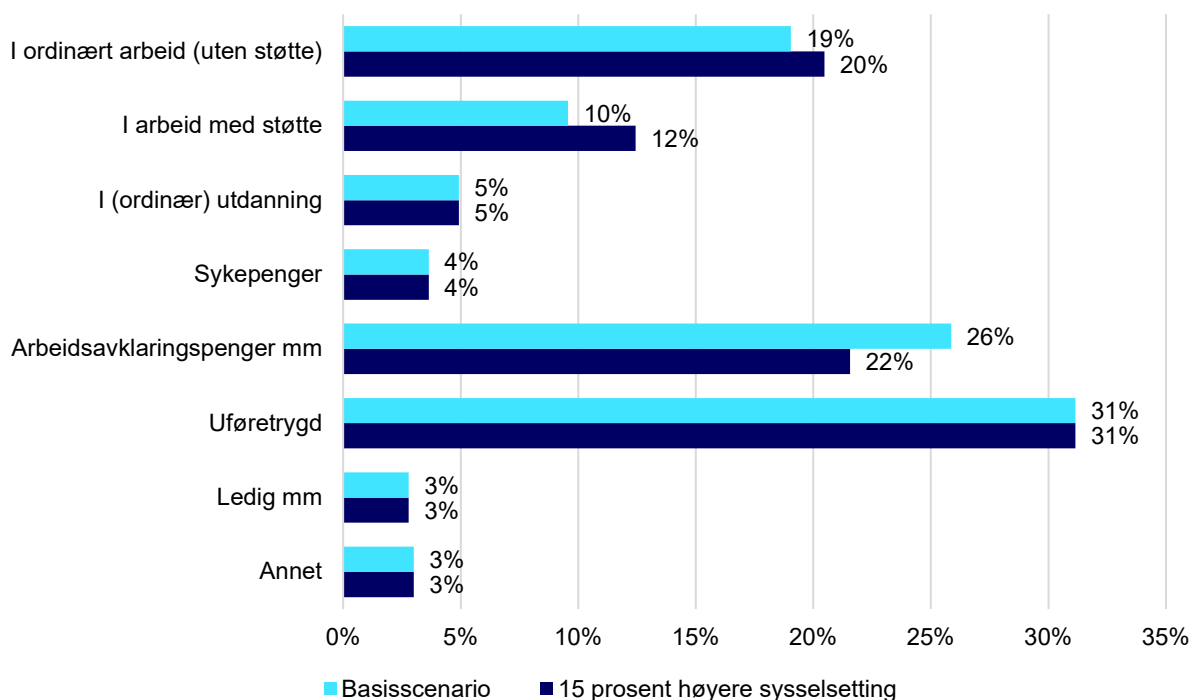
En konsekvens av en strengere avgrensning av målgruppen er at størrelsen på AKU-utvalget blir mindre. I dette tilfellet varierer størrelsen på utvalget mellom 79 til 321 personer for de årene vi har data for. Når disse skal fordeles på de ulike statusene, så blir det for få i hver kategori og usikkerhetene for store til at SSB kan rapportere tallene. Som følge av dette er det for enkelte tilstander derfor en relativt stor andel med overgang til «annet»-kategorien. Vi ser for eksempel at 20 prosent av de som var i arbeid med støtte i t befinner seg i annet-kategorien i t+1. For tilstanden utdanning er tilsvarende andel 26 prosent, for sykepengen er den 41 prosent og for ledige er den hele 50 prosent.

Tabell 7 Overgangsmatrise for personer som oppgir å ha en funksjonshemming både i år t og t+1. Overgang mellom aktivitet/status fra t til t+1.

		Status år t+1								
		Arbeid, ordinært	Arbeid m/støtte	Utdanning	Sykepenger	Arbeidsavklaringsp.m	Uføretrygd	Ledig mm	Annet	I alt
Status år t	Arbeid ordinært	80%	2%	0%	8%	0%	0%	1%	9%	100%
	Arbeid m/støtte	0%	76%	0%	1%	2%	2%	0%	20%	100%
	Utdanning	20%	3%	45%	0%	6%	0%	0%	26%	100%
	Sykepenger	21%	6%	0%	8%	24%	0%	0%	41%	100%
	Arbeidsavklaringsp.m	0%	6%	0%	0%	71%	16%	0%	7%	100%
	Uføretrygd	0%	0%	0%	0%	0%	95%	0%	5%	100%
	Ledig mm	6%	0%	0%	0%	13%	0%	32%	50%	100%
	Annet	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%

Sysselsettingsandelen i basisscenarioet, basert på overgangsmatrisen over, tilsvarer 29 prosent, hvorav 19 prosent er i ordinært arbeid og 10 prosent i arbeid med støtte. En økning i sysselsettingsandelen på 15 prosent betyr at sysselsettingsandelen øker til 33 prosent, altså fire prosentpoengs høyere sysselsettingsandel. Dette tilsvarer 2 760 personer.

Figuren nedenfor oppsummerer utgangspunktet for denne analysen.

Figur 3 Status for personer med nedsatt funksjonsevne 15-54 år i år t og t+1. Avgrenset målgruppe. Basisscenario og sysselsettingsscenario.

Konsekvensen av å benytte en strengere definisjon av målgruppen er altså at vi får en gruppe som har noe svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, enn den gruppen vi har lagt til grunn i hovedanalysen. I figuren over er både sysselsettingsandelen og andel i utdanning lavere enn når vi bruker en strengere definisjon. Samtidig er andelen som mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd høyere her enn i figur 1. Det er også færre som naturlig har overgang fra en ytelse til arbeid i denne gruppen sammenlignet med overgangsmatrisen i hovedanalysen.

Resultatet er at den samfunnsøkonomiske gevinsten reduseres med ca. 20 000 kr. per individ som kommer i arbeid. Samtidig økes overskuddet i offentlige budsjetter med om lag 277 100 kr. per individ som kommer i arbeid. Disse resultatene er imidlertid usikre. Som nevnt over er det for enkelte tilstander en relativt høy andel som har overgang til «annet»-kategorien. Vi har holdt gruppen «annet» utenfor i våre beregninger. Årsaken til dette er at vi vet for lite om denne tilstanden til å gjøre fornuftige antakelser om deres arbeidsdeltakelse og mottak av stønad. Med en overgangsmatrise slik som den i tabell 7 betyr det at en stor andel av gruppen «forsvinner» ut i annet-kategorien i løpet av analyseperioden (10 år). Beregningen av virkningen for offentlige budsjetter reflekterer derfor ikke nødvendigvis en reell besparelse i form av reduserte overføringer, men er også påvirket av at høy overgang til «annet» betyr at mange forsvinner ut av beregningene.

Høyere andel som kommer i ordinært arbeid

I hovedanalysen har vi forutsatt at økningen i sysselsetting skjer ved at én tredjedel av de ekstra sysselsatte kommer i ordinært arbeid (uten støtte), mens to tredjedeler kommer i arbeid med støtte. Tall fra den svenske arbeidskraftsundersøkelsen viser imidlertid at bare 19 prosent av de med nedsatt funksjonsevne som er sysselsatte er i arbeid med en eller annen form for støtte (eksempel lønnstilskudd). Basert på vår bearbeiding og aggregering av norske AKU-tall, finner vi

at funksjonshemmede som er i arbeid med støtte utgjør om lag 20 prosent av sysselsatte i denne gruppen.¹⁰

Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse for å undersøke betydningen av å holde dette forholdstallet konstant i sysselsettingsscenarioet. Det vil si at «kun» 20 prosent av økningen i sysselsettingen skjer ved en overgang til arbeid med støtte, mens 80 prosent kommer i ordinært arbeid. Øvrige forutsetninger holdes likt som i hovedanalysen.

Ved 15 prosent økningen i sysselsettingsandelen blir resultatet en økning i den samfunnsøkonomiske gevinsten på ca. 790 000 kr. per individ som kommer i arbeid – tilsvarende 15,9 milliarder kr. i alt. Det budsjettøkonomiske overskuddet for det offentlige øker samtidig med ca. 595 000 kr. per individ som kommer i arbeid, eller tilsvarende ca. 12 milliarder kr. i alt.

Færre på uføretrygd

I hovedanalysen har vi antatt at den økte arbeidsdeltakelsen kommer fra personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Denne antagelsen er i hovedsak en videreføring av forutsetningene fra 2012-rapporten. Bakgrunnen for dette er at denne ytelsen er tidsbegrenset, og det antas at AAP-mottakere står nærmere arbeidsmarkedet enn de som mottar uføretrygd.

Vi har gjennomført en følsomhetsanalyse der vi antar at noe av økningen i sysselsettingen skjer ved at flere går fra uføretrygd til arbeid. Helt presist antar vi at en tredjedel av økningen i sysselsettingen kommer fra personer som ellers ville mottatt uføretrygd, mens to tredjedeler kommer fra personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Resultatet er at den samfunnsøkonomiske gevinsten av sysselsettingen stiger med om lag 103 000 kr. per individ som kommer i arbeid. Det svarer til en økning på ca. 2,1 milliarder kr. i alt.

Det budsjettøkonomiske overskuddet for det offentlige øker samtidig med ca. 120 000 kr. per individ som kommer i arbeid, noe som tilsvarer 2,4 milliarder kr. i alt.

4.4 Virkninger for helse og bruk av helsetjenester

I kapittel to presenterte vi en del forskning om virkningene av arbeid for helse og bruk av helsetjenester. Et hovedfunn er at det er positive virkninger av å komme i jobb for psykisk helse, men ikke nødvendigvis for fysisk helse. Videre framstår virkningene av arbeidsrettede tiltak på helse og bruk av helsetjenester som ganske komplekse. Dels gir tiltakene økt sysselsetting; sysselsetting gir også bedre helse og bedre helse gir mindre bruk av helsetjenester. Men noe av forskningen tyder også på mer direkte virkninger ved at tiltakene i seg selv gir bedre helse og mindre bruk av helsetjenester også for personer som ikke kommer i arbeid.

Mesteparten av den relevante forskningen bygger på en sammenligning av deltakerne på ett tiltak (typisk IPS) opp mot en kontrollgruppe på en form for «standard oppfølging» -- som også kan omfatte arbeidsrettede tiltak. Det er nærliggende å tenke seg at hvis man hadde sammenlignet deltakerne på tiltakene (IPS) med uføretrygdde med samme innledende helsetilstand, ville forskjellene og dermed også virkningene av tiltak framstått som sterkere.

¹⁰ Som vist i figur 1 er den samlede sysselsettingsandelen i basisscenarioet 38 prosent, hvorav 30 prosent er i ordinært arbeid og 8 prosent i arbeid med støtte. Andelen som er i arbeid med støtte utgjør dermed 20 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne som er sysselsatt.

Vi mener det er sterk forskningsmessig støtte for å at arbeidsrettede tiltak kan gi bedring i psykisk helse og redusert bruk av helsetjenester for personer med psykiske lidelser, men både fordi resultatene spriker og fordi overførbarheten til norske forhold er usikker, ser vi ikke grunnlag for å anslå styrken i de nevnte virkningene. Likevel mener vi at det ikke virker urealistisk at helseforbedringer (omregnet til QALY) og redusert bruk av helsetjenester kan utgjøre minst 100 000 kroner per år som følge av deltagelse i arbeidsrettede tiltak for deltakere med psykiske lidelser.

Vi har gjennomført en følsomhetsanalyse der vi inkluderer overnevnte helsegevinster i den samfunnsøkonomiske beregningen av sysselsettingsscenarioet med 15 prosent økning i sysselsettingsandelen.

AKU viser at 18 prosent av de med nedsatt funksjonsevne som ikke er i arbeid, oppgir psykiske lidelser som årsak.¹¹ I følsomhetsanalysen antar vi derfor at 18 prosent av de som blir sysselsatt har psykiske lidelser, og at gevinsten av bedre helse og redusert bruk av helsetjenester tilsvarer 100 000 kr. per år for hver av disse. Øvrige forutsetninger er lik som i hovedanalysen.

Resultatet viser at den samfunnsøkonomiske gevinsten per individ som kommer i arbeid øker med ca. 61 000 kr. Dette er et gjennomsnitt for alle som kommer i arbeid, også de som har andre typer funksjonsnedsettelse. Samlet samfunnsøkonomisk verdi øker med ca. 1,3 milliarder kr., fra 26,7 til 28 milliarder kr. i 2022-priser.

¹¹ Jamfør Statistikkbanken til SSB, tabell 13493: Personer 15-66 år med nedsatt funksjonsevne, etter type helseproblem, statistikkvariabel, år, kjønn og arbeidsstyrkestatus.

5 Break-even analyser av arbeidsrettede tiltak

Vi har gjennomført «break-even»-analyser av fire arbeidsmarkedstiltak: lønnstilskudd, funksjonsassistanse i arbeidslivet, høyere utdanning som opplæringstiltak og en arbeidsorientert uføretrygd. Formålet med disse analysene er å komme frem til hvor mye samfunnet (eller det offentlige) kan bruke av ressurser på tiltakene før innsatsen blir samfunnsøkonomisk ulønnsom.

5.1 Lønnstilskudd

Formålet med lønnstilskudd er å øke muligheten for personer med nedsatt arbeidsevne å skaffe seg eller beholde en jobb med ordinære lønns- og arbeidsvilkår, mens arbeidsgiveren mottar et tilskudd som skal kompensere for ulempene ved å ansette personer med redusert produktivitet.

Formålet er å beregne hvor store de gjennomsnittlige årlige kostnadene for lønnstilskudd kan være før det blir samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Alle som får lønnstilskudd er per definisjon i arbeid. Med våre forutsetninger om inntektsnivået for personer som det betales lønnstilskudd for, vil de ha et høyere inntektsnivå enn de ville hatt med uføretrygd, sosialhjelp eller annen inntektsstøtte. Vi har forutsatt at de får et lønnstilskudd tilsvarende halvparten av lønnskostnaden (lønn pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader). Hvis en person som ellers ville hatt uføretrygd eller annen inntektsstøtte får arbeid med lønnstilskudd, vil dette med disse forutsetningene gi positive virkninger for offentlige finanser. Skattekostnaden ville dermed blitt negativ, samtidig som produksjonsbidraget øker. Dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt, gitt at alternativet til arbeid med lønnstilskudd faktisk er uføretrygd eller liknende og ikke at personen ville kommet arbeid også uten støtte.

Vi har gjennomført en break-even analyse av lønnstilskudd ved å beregne terskelverdien for satsen for lønnstilskudd som gjør tilskuddet samfunnsøkonomisk lønnsomt. I denne beregningen antar vi at alternativet til arbeid med lønnstilskudd er uføretrygd.¹² Det betyr at vi sammenlignet den samfunnsøkonomiske nettogevinsten av arbeid med lønnstilskudd mot den samfunnsøkonomiske nettogevinsten av alternativet. Tidshorisonten i beregningene er 10 år. I denne beregningen forutsetter vi at det ikke er noen fortregningseffekter. Gitt disse forutsetningene vil terskelverdien for satsen for lønnstilskudd være 85 prosent. Det vil si at lønnstilskudd vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge satsen ikke overstiger 85 prosent, eller 451 000 kr i 2022-priser.

Fortregningseffekter og dødvektstap

Trolig vil det være slik at en del av sysselsatte det betales lønnstilskudd for ville kommet i arbeid også uten tilskudd. Det at det betales støtte til noe som ville blitt realisert uansett, omtales gjerne som dødvektstap (en unødig utgift). Forskning på virkninger av lønnstilskudd indikerer at dødvektstapet ved lønnstilskudd kan være betydelig (von Simson, 2019).

I tillegg til dødvektstap innebærer bruk av lønnstilskudd også en annen risiko: utstøting av arbeidssøkere som ellers ville fått de jobbene som støttes av lønnstilskudd. Reglene for lønnstilskudd stiller som vilkår at den det betales tilskudd for har betydelig nedsatt arbeidsevne. Uansett hvordan denne terskelen defineres, vil det alltid finnes mange arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner og/eller litt nedsatt arbeidsevne som ikke kvalifiserer for tilskudd. Hvis man åpner

¹² Det antas her, i likhet med hovedanalysen, at uføretrygdene har et mindre produksjonsbidrag ved siden av trygd.

for meget sterk vekst i lønnstilskudd uten å heve kvalifikasjonene/arbeidsevnen til de som konkurrerer om de samme jobbene, vil man trolig få en betydelig utstøting fra arbeidsmarkedet blant andre med moderate funksjonsnedsettelse og/eller svake kvalifikasjoner. Vår samfunnsøkonomiske analyse tar ikke hensyn til denne effekten.

I en oppsummering av tidligere forskning, oppgir Borland (2016) at opp mot 90 prosent av den intenderte virkningen av lønnstilskudd kan «lekke ut» i dødvektstap eller fortregning av andre arbeidssøkere. Men i artikkelen refereres det også til studier som finner langt mindre (20 prosent) lekkasje. Moczall (2013) finner faktisk at en ordning med lønnstilskudd i Tyskland førte til økt sysselsetting også for arbeidssøkere som ikke kvalifiserte for tilskudd. Det store spriket i resultater kan skyldes mange forhold, herunder utforming av tilskuddene og det aktuelle arbeidsmarkedets funksjonsmåte samt tidsperspektivet (fortregning kan være kortvarig) og andre metodevalg, mv.

En alternativ måte å gjennomføre «break-even» analysen på vil være å bruke ulike satser for lønnstilskudd og beregne terskelverdier for dødvektstapet som gjør tilskuddene lønnsomme. Vi har gjennomført en slik analyse og resultatene av dette er framstilt i tabellen nedenfor. For eksempel finner vi at et lønnstilskudd på 50 prosent vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis ikke mer enn 41,8 prosent av de som kommer i arbeid med tilskuddet ville kommet i arbeid også uten tilskudd. Videre ser vi at terskelverdien reduseres jo høyere satsen for lønnstilskudd blir. Det innebærer at fortregningseffekten/dødvektstapet blir større jo høyere lønnstilskuddet er. Tidshorizonten i denne analysen er 10 år.

Tabell 8 Terskler for «dødvektstap» ved bruk av lønnstilskudd

Sats for lønnstilskudd	Terskel for «dødvektstap»
50 prosent	41,8 prosent
55 prosent	35,9 prosent
60 prosent	30,1 prosent
65 prosent	24,3 prosent
70 prosent	18,4 prosent
75 prosent	12,6 prosent
80 prosent	6,8 prosent
85 prosent	1 prosent

Dødvektstapet kan likevel tolkes som et uttrykk for både hvor mange med tilskudd som ville kommet i arbeid uten tilskudd og for antallet som ikke kommer i arbeid, fordi de utkonkurreres av personer med lønnstilskudd.

5.2 Funksjonsassistanse

I denne break-even analysen beregner vi det øvre taket for gjennomsnittlige årlige direkte kostnader til funksjonsassistanse, gitt at tiltaket fortsatt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I motsetning til de øvrige break-even analysene er denne gjennomført i BASK-modellen. Det betyr at vi har basert oss på alle de samme forutsetningene som i hovedanalysen, og at alle utfall og overgangsrunder er tatt hensyn til. I hovedanalysen er kostnader til tiltak, tilrettelegging o.l. forutsatt å være lik 0. I break-even analysen har vi beregnet terskelverdien for slike kostnader, gitt at økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne skal være samfunnsøkonomisk

lønnsomt. Denne analysen tar utgangspunkt i sysselsettingsscenarioet med 15 prosent økning i sysselsettingsandelen.

Resultatet av beregningene viser at det vil være samfunnsøkonomisk nøytralt (over en tidshorisont på 10 år) ved årlige gjennomsnittlige kostnader opp til 360 000 kr. (i 2022-priser) per individ som kommer i arbeid.

For at resultatet skal bli *både* samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk lønnsomt kan ikke de årlige gjennomsnittlige kostnadene knyttet til bruk av funksjonsassistanse overstige 260 500 kr. (i 2022-priser) per individ som kommer i arbeid.

Dagens regler tilsier at man kan få like mange timer med funksjonsassistanse som man selv arbeider. Hvis man forutsetter at timelønnen for de to (funksjonsassistenten og arbeidstakeren) er like høy, vil maksimal tildeling etter dagens regler ikke kunne bli samfunnsøkonomisk lønnsom. I våre beregninger er det skattekostnaden som gjør at tiltaket ikke blir lønnsomt ved maksimal tildeling. I realiteten vil også administrasjonskostnader, reisetid for en ekstra person, mv. bidra til at tiltaket ikke er lønnsomt ved maksimal tildeling innenfor dagens regler.

5.3 Utdanning som tiltak

Virkning på sysselsetting

Vi har tidligere vist til forskning som tyder på at ordinær utdanning kan fungere godt som arbeidsrettet tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Forskingen tyder på at utdanning fungerer særlig godt på lang sikt, sammenlignet med andre arbeidsrettede tiltak. Ettersom det er en sammenheng mellom utdanningsnivå og lønnsnivå, er det rimelig å anta at økt utdanning ikke bare øker sannsynligheten for å få jobb, men også lønnsnivået. Lønnsnivået er normalt en indikasjon på produksjonsbidraget. I tillegg kommer at økt utdanning som tiltak ser ut til å gi mer varig sysselsetting enn andre arbeidsrettede tiltak.

Vi har basert våre beregninger på bare to ulike forutsetninger om arbeidsinntekt for de som har arbeid som hovedinntektskilde:

- Arbeid på ordinære vilkår
- Arbeid med støtte

For hvert av disse utfallene, er det én bane for framtiden på arbeidstilknytningen. Vi har brukt disse to utfallene også i analysen av utdanning som tiltak, selv om vi ser argumenter for å lage et eget scenario for personer som har fått utdanning som tiltak. Begrunnelsen er at vi ikke har data til å anslå hvor mye høyere inntekt tiltaket gir. Vi har heller ikke data som er egnet til å lage velbegrunnede forutsetninger om økt varighet av arbeidstilknytningen. Ved å bruke de samme forutsetningene om arbeidsinntekt og varighet av arbeidstilknytningen som i analysene av andre tiltak, undervurderer vi trolig virkningene av utdanning.

Kostnader

Ordinær utdanning er relativt kostbart. Vi har beregnet kostnader per elev/student i fagskoler og i universitet og høyskoler. Reiling m.fl. (2014) konkluderer med at kostnadene for å produsere ett studieår (60 studiepoeng) i UH-sektoren var 186 000 i 2013. Det var meget sterk variasjon både mellom fagretninger og institusjoner. Vi har beregnet tilsvarende kostnad i 2019 ved å bruke

beregnete prisendringer for undervisning i nasjonalregnskapet.¹³ Anslaget for 2019 er kr. 223 000 for 60 studiepoeng. I gjennomsnitt oppnådde studentene 53 studiepoeng per helårsekvivalent. Dette tilsier at kostnaden per helårsstudent var 218 400 kr. i 2022-priser. Aamodt m.fl. (2016) beregner kostnadene per student (helårsekvivalent) på en fagskole til kr. 106 000 i 2013. Med samme forutsetninger om prisvekst som over, tilsvarer dette 140 800 i 2022-kroner.

Westlie (2008) har beregninger av effekter av formell utdanning som arbeidsmarkedstiltak på sannsynlighet for å komme i arbeid, på samlet arbeidsinntekt (over 6 år) og på tiltakskostnad. I gjennomsnitt varte utdanningen i 19,5 måneder og til en kostnad på 65 000 kr. Dette er langt kortere og mindre ressurskrevende utdanning enn det vi har forutsatt. Effekten på overgang til arbeid var 21 prosentpoeng (35,5 prosent av deltakerne ville vært i arbeid uten utdanningstiltaket, mens 56,7 prosent kom i arbeid etter tiltaket). Per deltaker (både de som kom og de som ikke kom i arbeid) økte tiltaket arbeidsinntekten med 120 000 over 6 år, dvs. 20 000 kr. per år.

«Break-even»

I «break-even» analysen har vi gjort noen antakelser om sysselsettingssituasjonen med og uten tiltak (utdanning). Vi antar at i en situasjon uten tiltak ville 35 prosent vært i ordinært arbeid, mens 65 prosent vil vært uføretrygdet. Forutsetninger om lønnsnivå og produktiv arbeidsinnsats ved siden av uføretrygd er de samme som tidligere.

Vi antar at utdanning som opplæringstiltak har en varighet på 3 år. Videre tar vi utgangspunkt i Westlies (2008) anslag om effekten av utdanning på overgang til arbeid. Det vil si at vi forutsetter at i en situasjon med tiltak vil andel sysselsatte øke til 56 prosent (21 prosentpoeng høyere), mens andel med uføretrygd reduseres til 44 prosent. Som nevnt over, tyder forskningen på at utdanning også har en effekt på lønnsnivå. Vi antar derfor at de som kommer i arbeid etter fullført utdanning har en arbeidsinntekt som er 20 prosent høyere enn gjennomsnitt.¹⁴

Som vist over er det stor variasjon i kostnadsanslagene for ulike utdanningstilbud. I tillegg til den direkte kostnaden av et utdanningstiltak, er det også en samfunnsøkonomisk kostnad knyttet til tapt arbeidsinntekt mens man studerer. Vi inkluderer denne kostnaden i beregningen for de som ville vært i ordinært arbeid uavhengig av tiltaket (35 prosent).

I denne break-even analysen sammenligner vi samfunnsøkonomisk verdi av scenariet uten tiltak med samfunnsøkonomisk verdi av scenariet med tiltak. Hvor mye kan det offentlige bruke på utdanningstiltak før netto samfunnsøkonomisk verdi av scenariet *med tiltak* blir lavere enn samfunnsøkonomisk verdi av basisalternativet (uten tiltak)?

Med en tidshorisont på 10 år, finner vi at utdanningstiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge de årlige kostnadene knyttet til tiltaket ikke overstiger 103 000 kr. per individ som kommer i arbeid (2022-priser).

Forskningslitteraturen fremhever at effekten av utdanning er av mer langsiktig karakter. For å få et bilde av de langsiktige virkningene har vi utvidet tidshorisonten til 15 år. Analysen viser at utdanningstiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt over en tidshorisont på 15 år, så lenge

¹³ Jamfør Statistikkbanken SSB, tabell 09170 Produksjon og inntekt etter næring

¹⁴ Dette tilsvarer om lag forskjeller i gjennomsnittsinntekt per måned mellom (1) de med videregående og de med bachelor som høyeste fullførte utdanning og (2) mellom de med bachelor og de med master, Jamfør Statistikkbanken, SSB, tabell 12407: Månedslønn, etter utdanningsnivå, statistikkvariabel, statistikk mål, antall år etter fullført utdanning, fagfelt og år.

de årlige kostnadene knyttet til utdanningstiltak ikke overstiger 419 900 kr. per individ som kommer i arbeid (2022-priser).

5.4 Arbeidsorientert uføretrygd

Likestillings- og mangfoldsutvalget ønsker å se på eventuelle samfunnsøkonomiske gevinster av å innføre en ordning som likner på hva Sysselsettingsutvalget har foreslått for en mer arbeidsorientert uføretrygd. Vi har derfor gjennomført en enkel samfunnsøkonomisk analyse av dette tiltaket.

I vår beregning baserer vi oss på to mulige utfall med to ulike forutsetninger om arbeidsdeltakelse/-inntekt. Vi forutsetter at alternativet til arbeidsorientert uføretrygd er full uføretrygd men med et marginalt produksjonsbidrag tilsvarende ca. 0,5 grunnbeløpet.¹⁵ Videre forutsetter vi at en person som får arbeidsorientert uføretrygd jobber fulltid men har et produksjonsbidrag på 50 prosent. Det vil si at lønnen blir 50 prosent, men arbeidstakeren kompenseres for redusert inntekt med (noe) uføretrygd. Vi antar videre at den samlede inntekten (lønn og uføretrygd) for en person med arbeidsorientert uføretrygd utgjør 83 prosent av gjennomsnittslønnen for personer med funksjonsnedsettelse i ordinært arbeid.¹⁶

I denne analysen forutsetter vi at personene beholder samme status gjennom hele analyseperioden (10 år). Som forventet viser resultatene at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med arbeidsorientert uføretrygd. Med våre forutsetninger vil det være en samfunnsøkonomisk gevinst (over en tidshorison på 10 år) på om lag 1,9 millioner kr. (i 2022-priser) per person som får arbeidsorientert uføretrygd som alternativ til full uføretrygd med en marginal produktiv innsats.

Resultatet over forutsetter imidlertid at det ikke er noen fortregningseffekter og at personer med arbeidsorientert uføretrygd ikke får noen form for tilrettelegging eller tiltak. Dette er trolig lite sannsynlig. Også sysselsettingsutvalget trekker frem at det bør gjennomføres andre tiltak som kan bidra til å styrke uføretrygdenes jobbmuligheter. Slike tiltak kan fungere som en bistand til å finne en jobb, tilrettelegging eller tilpasninger på arbeidsplassen eller annen oppfølging fra NAV.

Vi har gjennomført en break-even analyse der vi har beregnet det øvre taket for gjennomsnittlige årlige kostnader til tiltak, tilrettelegging m.m., gitt at arbeidsorientert uføretrygd fortsatt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Resultatet av break-even-analysen viser at arbeidsorientert uføretrygd vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt ved årlige gjennomsnittlige kostnader opp til ca. 197 900 kr. (i 2022-priser) per individ som kommer i arbeid på denne måten og under disse forutsetningene.

¹⁵ Dette er samme forutsetning om arbeidsinntekt ved siden av uføretrygd som er brukt i hovedanalysen.

¹⁶ Denne forutsetningen er hentet fra boks 8.2 i NOU (2019:17).

6 Oppsummering og konklusjon

Denne analysen viser at det er betydelige samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske konsekvenser ved å få til en økning i sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelser i aldersgruppen 15-54 år. Ifølge våre beregninger vil en 15 prosent økning i sysselsettingsraten i denne gruppen gi 26,7 milliarder kroner (i 2022 priser) i samfunnsøkonomisk gevinst over en tiårsperiode. Dette tilsvarer 1,3 millioner per person med nedsatt funksjonsevne som kommer i arbeid. Det samme nivået i økt sysselsetting innebærer også 16,1 milliarder i overskudd for det offentlige med samme tidsperspektiv.

Dersom sysselsettingsandelen øker med 50 prosent blir de samfunns- og budsjettøkonomiske virkningen betydelig større. Dette gir et samfunnsøkonomisk overskudd på 85,5 milliarder kroner, og et overskudd for det offentlige rundt 53,7 milliarder.

Vi har av forsiktighetshensyn kun vurdert gevinster over en tiårsperiode. Siden mange i målgruppen vil kunne ha flere potensielle år som yrkesaktiv, kan gevinstene være undervurdert. Likevel er det viktig å påpeke av scenarioet med 50 prosents økning i sysselsettingsandelen innebærer større samfunnsendringer på kort tid som kan påvirke disse beregningene.

Vi mener det er sterk forskningsmessig støtte for å anta at arbeidsrettede tiltak kan gi bedring i psykisk helse og redusert bruk av helsetjenester for personer med psykiske lidelser, men resultatene spriker og overførbarheten til norske forhold er usikker. Likevel mener vi at det ikke virker urealistisk at helseforbedringer (omregnet til QALY) og redusert bruk av helsetjenester kan utgjøre minst 100 000 kroner per år per person som følge av deltagelse i arbeidsrettede tiltak for deltakere med psykiske lidelser. For hele målgruppen sett under ett gir dette en samfunnsøkonomisk gevinst på 61 000 kr per individ som kommer i arbeid. For 15 prosents scenariet øker dermed samlet samfunnsøkonomisk verdi øker med ca. 1,3 milliarder kr., fra 26,7 til 28 milliarder kroner i 2022-priser

Vi har også gjennomført break-even-analyser av lønnstilskudd, funksjonsassistanse i arbeidslivet, utdanning som opplæringstiltak og arbeidsorientert uføretrygd. For lønnstilskudd har vi beregnet at lønnstilskudd vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge satser ikke overstiger ikke overstiger 85 prosent, eller 451 000 kr i 2022-priser. Dette er beregnet uten å legge inn dødvektstap eller fortrengeeffekter. Dersom vi tar med dødvektstap finner vi at lønnstilskudd på 50 prosent vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt for personer med funksjonsnedsettelser hvis ikke mer enn 41,8 prosent av de som kommer i arbeid med tilskuddet ville kommet i arbeid også uten tilskudd. Når det gjelder funksjonsassistanse finner vi at de årlige kostnadene til bruk av tiltaket ikke kan overstige 360 000 kroner per individ som kommer i arbeid dersom det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For utdanningstiltak finner vi at utdanningstiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge de årlige kostnadene knyttet til tiltaket ikke overstiger 103 000 kroner per individ som kommer i arbeid. Dette er med vårt standard tidsperspektiv på ti år. Forskningslitteraturen fremhever at effekten av utdanning er av mer langsiktig karakter. Hvis vi da utvider tidshorizonten til 15 år viser analysen at utdanningstiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge de årlige kostnadene knyttet til utdanningstiltak ikke overstiger 419 900 kroner per individ som kommer i arbeid.

Til slutt har vi også gjort en analyse av arbeidsorientert uføretrygd. Denne viser at dette tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt ved årlige gjennomsnittlige kostnader opp til ca. 197 900 kroner per individ som kommer i arbeid. Dette forutsetter at det ikke er noen fortrengeeffekter og at personer med arbeidsorientert uføretrygd ikke får tilrettelegging eller andre tiltak.

Sammenliknet med 2012-analysen finner vi en dramatisk høyere samfunnsøkonomisk gevinst – selv med en metode som likner svært på den som ble brukt for 10 år siden. Dette skyldes delvis den generelle prisstigningen og at vi denne gangen har lagt til sosiale kostnader ved siden arbeidsgiveravgift som en del av beregningen av samfunnsøkonomisk verdi. Hovedårsaken til diskrepansen er imidlertid at gruppen av personer med funksjonsnedsettelse i snitt var betydelig høyere perioden vi baserte oss på, enn den var for den forrige rapporten. Det var trolig en noe vilkårlig dupp i antallet som svarte bekreftende på at de var funksjonshemmet for årene 2009-10, som vi har jevnet ut ved å ta inn data fra et lengre tidsspenn.

Hovedforskjellen ligger altså ikke i gjennomsnittlig gevinst per person som kommer i arbeid, men snarere i at lang flere gjør det i vår analyse. Estimaten av den generelle samfunnsøkonomiske gevinsten, og det budsjettøkonomiske overskuddet, vil derfor variere med antall personer som legges til i målgruppen og deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Når vi anvender en strengere avgrensning av målgruppen hvor funksjonsnedsettelsen har en mer varig karakter, reduseres for eksempel den samfunnsøkonomiske gevinsten med 20 000 kroner per individ. Hvis noen gjør en ny analyse om 10 år, som baserer seg på AKU-data, vil også den samfunnsøkonomiske gevinsten bli lavere ettersom SSB har gjort en omlegging av undersøkelsen som gir et langt lavere anslag på antall personer med funksjonsnedsettelse i befolkningen.

En annen viktig forskjell fra analysen for ti år siden er at vi denne gangen har gjort mer nyanserte break-even analyser av lønnstilskudd og funksjonsassistanse enn de som ble gjort sist. For eksempel har vi lagt inn et estimat som viser hvor mye en kan gi i lønnstilskudd avhenger av hvor mange som kommer i jobb som en følge av tiltaket og som uansett ikke ville blitt sysselsatt på egenhånd. Jo høyere lønnstilskuddet er, desto sterkere er kravet om hvor målrettet og effektivt tiltaket må være for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hvis lønnstilskuddet dekker 85 prosent av en arbeidsgivers utgifter ved en ansettelse kan man bare tillate seg at én prosent av deltakerne ville kommet i jobb på egen hånd uten tiltaket.

Når det gjelder funksjonsassistanse viser våre beregninger at hvis man forutsetter at timelønnen for både funksjonsassistent og arbeidstakeren er like høy, vil maksimal tildeling – det vil si like mange timer med funksjonsassistanse som man selv arbeider – etter dagens regler ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette estimatet gjelder uten ekstra administrasjonskostnader, reiseutgifter og liknende som fordyrer tiltaket ytterligere.

Alle våre break-even anslag er imidlertid ganske grove. Det er ofte vanlig å gjøre samfunnsøkonomiske analyser av enkelttiltak som er mer detaljerte og nyanserte enn det vi har hatt tid og ressurser til å gjøre her. Vi anbefaler derfor en mer grundig vurdering av disse tiltakene og evaluering av flere dimensjoner ved disse før en gjør viktige politiske beslutninger om dimensjoneringen av dem.

Samfunnsøkonomiske analyser er imidlertid generelt forbundet med usikkerhet og vi har derfor forsøkt å dokumentere forutsetningene, metodene og datagrunnlagene våre så godt mulig for at andre kan gå oss etter i sømmene og eventuelt gjøre en egen vri på analysene. Dette er også viktig med tanke på framtidige samfunnsøkonomiske analyser av tiltak rettet mot personer med funksjonsnedsettelse. Det er kanskje spesielt vår korte tidshorisont på ti år som kan diskuteres, og dette har mye å si for den samfunnsøkonomiske gevinsten. Spesielt gjelder dette for utdanning hvor tiltaket ikke blir lønnsomt over en tiårsperiode – gitt hvor mye det koster årlig å ha en student ved en høyere utdanningsinstitusjon i Norge. Dersom man imidlertid utvider tidshorisonten til 15 år, gir tiltaket samfunnsøkonomisk gevinst.

Likevel illustrerer denne analysen at det er store samfunnsøkonomiske gevinster, så vel som budsjettoverskudd å hente dersom man lykkes med nedbygging av funksjonshemmende barrierer

og arbeidsinkludering. Dette gjelder selv med et moderat anslag på litt over 20 000 flere personer med funksjonsnedsettelse i jobb. Samfunnet kan legge ned en betydelig mengde ressurser i å oppnå en sysselsettingsandel i denne gruppen som ligger lavere enn den som er Sverige, hvilket er et realistisk scenario.

Denne gevinsten kommer i tillegg til de mange andre positive ikke-prisgitte virkningene av økt sysselsetting. For det første til det betyr mye for den enkelte som kommer i arbeid, som økt livskvalitet og følelsen av å være en likeverdig samfunnsborger. Det vil trolig også øke målgruppens samfunnsdeltakelse mer generelt, og dessuten redusere fordommer og stigmatisering. Det kan ha en smitteeffekt som fører til at flere kommer i jobb, og kan videre føre med seg et samfunn hvor flere grupper deltar, et høyere tillitsnivå, lavere sosiale spenninger og mindre diskriminering på mange ulike samfunnsområder over tid. Dette gjelder selvsagt dersom man lykkes med tiltakene. Som vi har vist kan man legge relativt store ressurser inn i tiltak. Den store bøygen er om disse er effektive eller ikke, og om arbeidslivet og samfunnet ellers er likestilt og åpent for et mangfold av sinn og kropper.

Referanser

- Alsos, K., Nergaard, K. & Van Den Heuvel, A. (2019). Collective bargaining as a tool to ensure a living wage. Experiences from the Nordic countries. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(3), 351-365. <https://doi.org/10.1177/1024258919861202>
- Antonisse, L. & Garfield, R. (2018). *The Relationship Between Work and Health: Findings from a Literature Review*. Henry J Kaiser Family Foundation.
- Arbetsförmedlingen. (2023). *Statistik om insatser och program*. Arbetsförmedlingen. Hentet 28.01 fra <https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-insatser-och-program>
- Ballo, J. G. (2020). Labour Market Participation for Young People with Disabilities: The Impact of Gender and Higher Education. *Work, Employment and Society*, 34(2), 336-355. <https://doi.org/10.1177/0950017019868139>
- Benos, N. & Zotou, S. (2014). Education and Economic Growth: A Meta-Regression Analysis. *World Development*, 64, 669-689. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.034>
- Bjerkan, K. Y. & Veenstra, M. (2008). Utdanning, arbeid, bolig og transport for unge voksne 20 til 35 år. I *Statusrapport 08: samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne* (s. 154-207). Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Bjørnshagen, V. & Østerud, K. L. (2021). Diskriminering av funksjonshemmede i arbeidslivet: funn fra et felteksperiment og oppfølgingsintervjuer. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(3-4), 210-225. <https://doi.org/doi:10.18261/issn.1504-7989-2021-03-04-04>
- Borg, E. (2008). Funksjonshemming og arbeidsmarkedet: om betydningen av utdanning for yrkesaktivitet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 11(2), 83-95.
- Borland, J. (2016). Wage subsidy programs: a primer. *Australian Journal of Labour Economics*, 19(3), 131-144.
- Bratsberg, B., Fevang, E. & Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 24, 137-150. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.08.004>
- Bush, P. W., Drake, R. E., Xie, H., McHugo, G. J. & Haslett, W. R. (2009). The Long-Term Impact of Employment on Mental Health Service Use and Costs for Persons With Severe Mental Illness. *Psychiatric Services*, 60(8), 1024-1031. <https://doi.org/10.1176/ps.2009.60.8.1024>
- Bø, T. P. (2019). *Stabilt arbeidsmarked for funksjonshemmede*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/stabilt-arbeidsmarked-for-funksjonshemmede>
- Cools, S., Hardoy, I. & von Simson, K. (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Institutt for samfunnsforskning.
- Dahl, E., Bergsli, H. & van der Wel, K. A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/sd.417>
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring.
- Econ. (2008). *Med litt bistand kan flere jobbe: Evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Econ.
- Ellingsen, J. (2022). *Utviklingen i uføretrygd per 30. september 2022* (Statistikknotat, Issue. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Ellingsen, N. & Galaasen, S. M. (2021). *Langvarige konsekvenser i arbeidsmarkedet* (Staff memo, Issue. Norges bank.
- Evensen, S., Wisløff, T., Lystad, J. U., Bull, H., Martinsen, E. W., Ueland, T. & Falkum, E. (2019). Exploring the potential cost-effectiveness of a vocational rehabilitation program for individuals with schizophrenia in a high-income welfare society. *BMC Psychiatry*, 19(1), 140. <https://doi.org/10.1186/s12888-019-2130-7>
- Falkum, E., Evensen, S., Ueland, T. & Bull, H. (2015). *Effektevaluering av Jobbmestrende Oppfølging (JMO): kognitiv atferdsterapi og kognitiv trening i arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser*.
- Finansdepartementet. (Rundskriv R-109/2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet.
- Gibbons, B. J. & Salkever, D. S. (2019). Working with a Severe Mental Illness: Estimating the Causal Effects of Employment on Mental Health Status and Total Mental Health Costs. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 46(4), 474-487. <https://doi.org/10.1007/s10488-019-00926-1>

- Gran, B., Kordt, A. & Flatval, V. S. (2020). *Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb*. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Grue, L. & Finnvold, J. E. (2014). *Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning med nedsatt funksjonsevne*. NOVA.
- Grønlien, E. (2023). *Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31.12.2022*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hansen, I. L. S. & Svalund, J. (2007). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet: et oversiktsbilde*. Fafo.
- Hugaas, T. & Tøssebro, J. (2012). Disability measurements: impact on research results. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 14(4), 340-357. <https://doi.org/10.1080/15017419.2011.621654>
- Lamøy, E. & Myhre, A. (2021). Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd. *Arbeid og velferd*, (2), 3-18.
- Legard, S. (2012). *Overgangen mellom utdanning og arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne: hovedfunn fra en spørreundersøkelse gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Liu, K., Salvanes, K. G. & Sørensen, E. Ø. (2016). Good skills in bad times: cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession. *European Economic Review*, 84, 3-17. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.08.015>
- Markussen, S. & Røed, K. (2015). Social Insurance Networks. *Journal of Human Resources*, 50(4), 1081-1113. <https://doi.org/10.3368/jhr.50.4.1081>
- Moczall, A. (2013). Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers. *IAB-Discussion Paper*, (5).
- Molden, T. H., Wendelborg, C. & Tøssebro, J. (2009). *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne: analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF)*. NTNU samfunnsforskning.
- NAV. (2019, 30.09.2022). *Personer med nedsatt arbeidsevne, antall og prosent. Tabell 4. Avgang fra oppfølgingstiltak eller lønnstilskudd i 202101-202112, status 6 mnd etter*. Hentet 23.01 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/ekstra-stor-tabell/personer-med-nedsatt-arbeidsevne-antall-og-prosent.tabell-4.avgang-fra-oppfolgingstiltak-eller-lonnstilskudd-i-202101-202112-status-6-mnd-etter>
- NAV. (2022, 18.11.2022). *Grunnstønad: statistikk per 30. september 2022*. NAV. Hentet 18.01 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/grunnstønad>
- NCD. (2019). *Quality-Adjusted Life Years and the Devaluation of Life with Disability*. National Council on Disability (NDC).
- Norström, F., Waenerlund, A.-K., Lindholm, L., Nygren, R., Sahlén, K.-G. & Brydsten, A. (2019). Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? *BMC Public Health*, 19(1), 457. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-6825-y>
- Nossen, J. P. (2022). Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: hva driver utviklingen? *Arbeid og velferd*, (3).
- NOU. (2001:22). *Fra bruker til borger: En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. I. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU. (2019:17). *Arbeid og inntektssikring: tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU. (2021:2). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Næsheim, H. & Sundt, C. (2016). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet i Norge og Sverige i 2015: årsaker til ulik andel sysselsatte*. Statistisk sentralbyrå.
- Nøkleby, H., Rigmor, B., Lien, N., Blaasvær, N. & Kurtze, N. (2015). *Helseeffekter av arbeid*. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*. OECD.
- OECD. (2022). *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in all Policies and Practices*. OECD.
- Reiling, R. B., Snåre, M., Finnanger, E., Rikter-Svendsen, T., Bjørnstad, S. & Aamodt, P. O. (2014). *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler*. NIFU.
- Reme, S. E., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Løvvik, C. & Lie, S. A. (2016). *Effektevaluering av individuell jobbstøtte (IPS): sluttrapport*. Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.
- Røed, K. & Markussen, S. (2014). The Impacts of Vocational Rehabilitation. I *IZA Discussion Paper*, No. 7892.

- Salvanes, K. V., Reiling, R. B. & Sandsør, A. M. J. (2018). Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1-2), 23-42. <https://doi.org/doi:10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-02>
- Schreiner, R. C., Markussen, S. & Røed, K. (2014). *Sysselsetting blant funksjonshemmede*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Sohlman, M. & Kann, I. C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd*, (2).
- St.meld. nr. 9. (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering. I. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Statistisk Sentralbyrå. (2022). *Personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidskraftundersøkelsen*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet 20.12.22 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/personer-med-nedsatt-funksjonsevne-arbeidskraftundersokelsen>
- Statistiska centralbyrån. (2022). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2021*. SCB, Statistiska centralbyrån.
- Steen, A., Legard, S., Jessen, J. E., Anker, N. & Madsen, P. G. (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sundt, C. (2022). *108 000 personer med nedsatt funksjonsevne var sysselsatt i fjor*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet 20.12.22 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/personer-med-nedsatt-funksjonsevne-arbeidskraftundersokelsen/artikler/108-000-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-var-sysselsatt-i-fjor>
- Tani, K. (2021, 19.01). The Limits of the Cost-Benefit Worldview: A Disability-Informed Perspective. *The Law and Political Economy (LPE) Project*. <https://lpeproject.org/blog/the-limits-of-the-cost-benefit-worldview-a-disability-informed-perspective/>
- Uloba. (2022). *Barrierebryteren funksjonsassistanse: Nav Hjelpemiddelsentral sin forvaltning av funksjonsassistanse i arbeidslivet. En dokumentasjonsrapport*. Uloba.
- van der Noordt, M., IJzelenberg, H., Droomers, M. & Proper, K. I. (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71(10), 730-736. <https://doi.org/10.1136/oemed-2013-101891>
- von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf
- von Simson, K. & Hardoy, I. (2020). Tackling disabilities in young age: policies that work. *IZA Journal of Labor Policy*, 10(1). <https://doi.org/doi:10.2478/izajolp-2020-0013>
- Waddell, G. & Burton, A. K. (2006). *Is Work Good for Your Health and Well-Being?* The Stationary Office.
- Westlie, L. (2008). *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo.
- Aamodt, P. O., Bjørnstad, S., Sandsør, A. M. J., Finnanger, E. & Jensen, T. (2016). *Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler*. Deloitte og Nifu.

Vedlegg 1: Sentrale forutsetninger i analysen

I tabellene nedenfor presenterer vi de viktigste forutsetningene for den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell 9 Sentrale parametere

	Verdi
Risikojustert kalkulasjonsrente	4 %
Skattekostnad	20 %
Kalkulasjonsperiode (år)	10

Tabell 10 Satser for arbeidsgiveravgift mv.

	Sats
Sosiale kostnader (inkl. arbeidsgiveravgift)	20 %
Arbeidsgiveravgift (generell sats)	14,1 %

Tabell 11 Grunnbeløp

	Verdi
Grunnbeløpet (pr. 1.5.2019) G	kr. 98 866
Omregnet til 2022-priser	kr 109 603

Tabell 12 Lønnsnivå (omregnet til 2022-priser)

	Verdi
Gjennomsnittlig lønnsnivå	kr 441 699

Lønnsnivået som benyttes i analysen er basert på data fra NAV over gjennomsnittlig arbeidsinntekt for (tidligere) mottakere av arbeidsavklaringspenger som går over i arbeid målt de første åtte månedene etter avgang fra AAP. Gjennomsnittsnivået på arbeidsinntekten de første åtte månedene tilsvarer 4,03 av grunnbeløpet i folketrygden.

Tabell 13 Produksjonsbidrag, arbeidsinntekt og overføringer ved arbeid med støtte

	Verdi
Gjennomsnittlig produksjonsbidrag i %, arbeid med støtte	50 %
Gjennomsnittlig produksjonsbidrag i kr., arbeid med støtte	kr 220 850
Overføring (lønnstilskudd), sats/andel av inntekt	50 %
Overføring (lønnstilskudd), i kr	kr 220 850

Vi forutsetter at produksjonsbidraget til personer som er i arbeid med støtte utgjør 50 prosent av produksjonsbidraget til gruppen i ordinært arbeid. Videre forutsetter vi at personer i arbeid med

støtte har en samlet inntekt lik gruppen som er i ordinært arbeid, slik at 50 prosent av inntekten dekkes gjennom lønnstilskudd til arbeidsgivere eller andre overføringer/stønader.

Tabell 14 Veid gjennomsnitt av nivåer for overføringer og eventuelt supplerende arbeidsinntekt

	Trygdeytelse	Arbeidsinntekt
Utdanning (stipend og arbeidsinntekt ved siden av studier)	kr 73 171	kr 39 098
Overføringer under ledighet mm (dagpenger, sosialhjelp etc)	Kr 275 620	Kr 39 098
Sykepenger	Kr 375 445	Kr 66 255
Gjennomsnittlig sykemeldingsgrad (2019)	85 %	
Arbeidsavklaringspenger	Kr 291 522	Kr 0
Gjennomsnittlig utbetalt uføretrygd (2019)	Kr 298 869	Kr 52 609

Utdanningsstipend og arbeidsinntekt som student

Vi har basert oss på en tidligere AFI-undersøkelse om unge funksjonshemmedes arbeidsinnsats. Studien viser blant annet hvor mye unge studenter med nedsatt funksjonsevne jobber. Dette er den samme studien som ble lagt til grunn i 2012-analysen. I fravær av bedre tall, har vi også oppdatert 2012-anslagene om gjennomsnittlig lønnsnivå for de ulike «jobbtypene». Dette er vist i tabellen under.

Tabell 15 Anslag på inntekt ved jobb ved siden studier

Jobbtype	Andel	Anslått inntekt (i 2012)	Anslått inntekt justert¹⁷
Helg+uke+ferie	6 %	Kr 120 000	Kr 162 346
Helg eller uke + ferie	7 %	Kr 80 000	Kr 108 231
Helg + uke	9 %	Kr 50 000	Kr 67 644
Helg eller uke	12 %	Kr 30 000	Kr 40 587
Ferie	16 %	Kr 50 000	Kr 67 644
Ingen	50 %	0	0

Når det gjelder utdanningsstipend tar vi utgangspunkt i at alle får maksimalt stipend tilsvarende 55 268 kr i 2022-priser (basert på satsene for skoleåret 2018-2019). Studenter med nedsatt funksjonsevne, og som ikke kan ha deltidsjobb/sommerjobb ved siden av studiene, kan få et tilleggsstipend. I skoleåret 2018-2019 ble det utbetalt totalt 242,3 millioner kr i tilleggsstipend til 7 502 studenter. Det utgjør et gjennomsnitt på 35 806 kr. (i 2022-priser) per student. Vi antar at de som ikke jobber ved siden av studiene (50 prosent) mottar tilleggsstipend tilsvarende dette beløpet.

¹⁷ Oppjustert basert på gjennomsnittlig lønnsvekst fra 2012-2019 og omregnet til 2022-priser.

Overføringer og arbeidsinntekt under ledighet

Dagpenger utgjør 62,4 prosent av gjennomsnittsinntekten. Vi ikke klart å finne gode nok tall over gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp for sosialhjelpsmottakere som har dette som hovedinntekt. Vi benytter derfor dagpenger som gjennomsnittlig stønad for personer i denne kategorien.

Når det gjelder arbeidsinntekt viderefører vi antakelsen fra 2012-analysen om at gjennomsnittlig arbeidsinntekt under denne tilstanden tilsvarer gjennomsnittlig arbeidsinntekt for studenter.

Overføringer og arbeidsinntekt ved siden av sykepengene

Gjennomsnittlig sykmeldingsgrad i 2019 var 85 prosent (Nossen, 2022). Sykepengene utgjør dermed 85 prosent av gjennomsnittsinntekten. I likhet med modellen i 2012 antas det at gjennomsnittlig produksjonsbidrag blant sykmeldte tilsvarer «restarbeidsevnen», det vil si 15 prosent. Arbeidsinntekten utgjør dermed 15 prosent av gjennomsnittsinntekten.

Overføringer og arbeidsinntekt ved siden av AAP

Reglene for AAP-ordningen sier at ytelsen kan utgjøre 66 prosent av inntekt inntil 6 G. Gjennomsnittsinntekten som ligger til grunn for analysen utgjør 4,03 G. Vi forutsetter derfor at arbeidsavklaringspenger utgjør 291 522 kr. i 2022-priser.

Vi har videreført forutsetningen fra 2012-analysen om null produktiv arbeidsinnsats ved siden av AAP. Begrunnelsen for dette er at personer i AKU-utvalget med statuskombinasjonen AAP-mottaker og arbeid er inkludert i kategorien «arbeid med støtte».

Overføringer og arbeidsinntekt ved siden av uføretrygd

Vi benytter årsregnskap og statistikk fra NAV for 2019 som viser at gjennomsnittlig utbetalt uføretrygd var 298 869 kr. (2022-priser).

Vi har fått data fra NAV over AAP-mottakeres status og arbeidsinntekt etter avgang fra AAP. Tallene viser at AAP-mottakere med overgang til uføretrygd har en gjennomsnittlig arbeidsinntekt tilsvarende 0,48 G, eller 52 609 kr. i 2022-priser.

Tabell 16 Skattesatser og inntektsgrenser, alminnelig inntekt (2019-tall)

Skatteform	Innslagspunkt	Sats	Fradrag
Skatt på alminnelig inntekt, personer		22,0 %	
Trinnskatt – trinn 1, personer	Kr 174 500	1,9 %	
Trinnskatt – trinn 2, personer	Kr 245 650	4,2 %	
Trinnskatt – trinn 3, personer	Kr 617 500	13,2 %	
Trinnskatt – trinn 4, personer	Kr 964 800	16,2 %	
Minstefradrag lønnsinntekt		45 %	
Nedre grense			Kr 4 000
Øvre grense			Kr 100 800
Personfradrag			Kr 85 050

Vedlegg 2: Overgangsmatriser over en tiårsperiode

Grunnlaget for den samfunnsøkonomiske analysen er en beregning av sannsynligheter for at et gjennomsnittsendivid i målgruppen befinner seg i de ulike tilstandene i hvert år over de kommende 10 år (analyseperioden). Sannsynlighetene er beregnet med utgangspunkt i overgangsratene i matrisen nedenfor. I basisforløpet vises sannsynlighetene for å være i en gitt tilstand i hvert år uten endringer i den initiale sysselsettingsandelen (i år t). Dette forløpet er vist i tabell 2. Forløpet for sysselsettingsscenarioene tar imidlertid utgangspunkt i at den initiale sysselsettingsandelen øker med henholdsvis 15 og 50 prosent. Disse forløpene er vist i tabell 3 og 5. Det er endringer i sannsynligheten for at et gjennomsnittsendivid befinner seg i en gitt tilstand mellom basisforløpet og «sysselsettingsforløpene» som er utgangspunkt for den samfunnsøkonomiske analysen. Endringer i disse sannsynlighetene er vist i tabell 4 (scenario med 15 prosent økning) og tabell 6 (scenario med 50 prosent økning).

Tabell 17 Overgangsrater i basisscenarioet

Tilstand år t	Tilstand år t+1							
	Ord. Arbeid	Arbeid m/støtte	Utdanning	Sykepenges	AAP mm	Uføretrygd	Ledig mm	annet
Ordinært arbeid	83,51 %	0,39 %	3,46 %	7,23 %	0,64 %	0,00 %	2,39 %	2,38 %
Arbeid med støtte	3,48 %	67,68 %	0,29 %	5,35 %	8,06 %	7,84 %	0,78 %	6,52 %
Utdanning	21,02 %	1,15 %	63,72 %	0,37 %	3,44 %	0,00 %	3,24 %	7,05 %
Sykepenges	37,73 %	14,00 %	0,83 %	8,55 %	25,85 %	1,67 %	2,28 %	9,08 %
AAP mm	4,56 %	5,70 %	1,35 %	0,00 %	66,80 %	15,47 %	2,19 %	3,94 %
Uføretrygd	0,00 %	2,70 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	95,52 %	0,00 %	1,78 %
Ledig mm	25,50 %	0,00 %	2,09 %	1,81 %	20,05 %	0,00 %	37,34 %	13,21 %
Annet	21,66 %	0,00 %	4,94 %	0,72 %	10,33 %	0,00 %	3,91 %	58,44 %

Tabell 18 Forløp for et gjennomsnittlig individ - basisscenarioet

Sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand i hvert år over en tidshorisont på 10 år

Forløpsdata	År									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ordinært arbeid	30,24 %	31,38 %	31,87 %	32,18 %	32,35 %	32,41 %	32,39 %	32,30 %	32,17 %	32,01 %
Arbeid med støtte	7,58 %	7,71 %	7,50 %	7,26 %	7,05 %	6,87 %	6,73 %	6,63 %	6,56 %	6,50 %
Utdanning	8,35 %	6,92 %	6,11 %	5,64 %	5,34 %	5,16 %	5,03 %	4,95 %	4,88 %	4,83 %
Sykepenges	4,14 %	3,07 %	3,07 %	3,09 %	3,10 %	3,10 %	3,10 %	3,09 %	3,07 %	3,06 %
Arbeidsavklaringspenges mm	20,71 %	17,08 %	14,47 %	12,76 %	11,62 %	10,85 %	10,31 %	9,92 %	9,64 %	9,43 %
Uføretrygd	22,27 %	25,14 %	27,31 %	28,96 %	30,26 %	31,31 %	32,17 %	32,91 %	33,54 %	34,09 %
Ledig mm	3,96 %	3,19 %	2,88 %	2,75 %	2,67 %	2,62 %	2,58 %	2,55 %	2,52 %	2,50 %
Annet	2,74 %	5,52 %	6,78 %	7,36 %	7,60 %	7,68 %	7,69 %	7,66 %	7,62 %	7,58 %

Tabell 19 Forløp for et gjennomsnittlig individ – sysselsettingsscenarioet med 15 prosent høyere sysselsettingsandel*Sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand i hvert år over en tidshorisont på 10 år, 15 prosent økning i sysselsettingsandel*

Forløpsdata	Ar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ordinært arbeid	32,11 %	32,82 %	33,12 %	33,29 %	33,35 %	33,32 %	33,22 %	33,07 %	32,88 %	32,68 %
Arbeid med støtte	11,38 %	9,96 %	8,87 %	8,09 %	7,54 %	7,16 %	6,90 %	6,72 %	6,60 %	6,52 %
Utdanning	8,35 %	6,92 %	6,13 %	5,67 %	5,40 %	5,23 %	5,11 %	5,03 %	4,96 %	4,91 %
Sykepenger	4,14 %	3,41 %	3,32 %	3,28 %	3,24 %	3,22 %	3,19 %	3,17 %	3,14 %	3,12 %
Arbeidsavklaringspenger mm	15,04 %	13,61 %	12,43 %	11,58 %	10,97 %	10,50 %	10,15 %	9,88 %	9,66 %	9,49 %
Uføretrygd	22,27 %	24,56 %	26,40 %	27,89 %	29,12 %	30,16 %	31,05 %	31,82 %	32,51 %	33,12 %
Ledig mm	3,96 %	3,14 %	2,85 %	2,74 %	2,68 %	2,65 %	2,62 %	2,59 %	2,56 %	2,54 %
Annet	2,74 %	5,59 %	6,88 %	7,46 %	6,69 %	7,76 %	7,76 %	7,72 %	7,68 %	7,64 %

Tabell 20 Endring i sannsynligheter mellom basisscenarioet og sysselsettingsscenarioet med 15 prosent økning*Endring i sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand*

Forløpsdata	Ar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ordinært arbeid	1,87 %	1,44 %	1,25 %	1,11 %	1,00 %	0,91 %	0,84 %	0,77 %	0,72 %	0,67 %
Arbeid med støtte	3,80 %	2,26 %	1,37 %	0,82 %	0,49 %	0,29 %	0,17 %	0,09 %	0,04 %	0,02 %
Utdanning	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,04 %	0,05 %	0,07 %	0,08 %	0,08 %	0,08 %	0,08 %
Sykepenger	0,00 %	0,34 %	0,25 %	0,19 %	0,14 %	0,11 %	0,09 %	0,08 %	0,07 %	0,06 %
Arbeidsavklaringspenger mm	-5,67 %	-3,47 %	-2,04 %	-1,18 %	-0,65 %	-0,34 %	-0,15 %	-0,04 %	0,02 %	0,06 %
Uføretrygd	0,00 %	-0,58 %	-0,91 %	-1,07 %	-1,14 %	-1,15 %	-1,12 %	-1,08 %	-1,03 %	-0,98 %
Ledig mm	0,00 %	-0,05 %	-0,03 %	-0,01 %	0,01 %	0,03 %	0,03 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %
Annet	0,00 %	0,07 %	0,10 %	0,10 %	0,09 %	0,08 %	0,07 %	0,07 %	0,06 %	0,05 %

Tabell 21 Forløp for et gjennomsnittlig individ – sysselsettingsscenarioet med 50 prosent høyere sysselsettingsandel*Sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand i hvert år over en tidshorisont på 10 år, 50 prosent økning i sysselsettingsandel*

Forløpsdata	Ar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ordinært arbeid	36,48 %	36,17 %	36,04 %	35,88 %	35,69 %	35,45 %	35,17 %	34,87 %	34,56 %	34,23 %
Arbeid med støtte	20,25 %	15,23 %	12,06 %	10,01 %	8,69 %	7,84 %	7,29 %	6,93 %	6,70 %	6,56 %
Utdanning	8,35 %	6,92 %	6,16 %	5,75 %	5,52 %	5,38 %	5,29 %	5,22 %	5,16 %	5,10 %
Sykepenger	4,14 %	4,20 %	3,91 %	3,71 %	3,57 %	3,48 %	3,40 %	3,35 %	3,30 %	3,26 %
Arbeidsavklaringspenger mm	1,80 %	5,51 %	7,66 %	8,84 %	9,44 %	9,71 %	9,80 %	9,78 %	9,71 %	9,62 %
Uføretrygd	22,27 %	23,21 %	24,28 %	25,39 %	26,47 %	27,48 %	28,43 %	29,30 %	30,10 %	30,83 %
Ledig mm	3,96 %	3,02 %	2,77 %	2,72 %	2,72 %	2,71 %	2,70 %	2,69 %	2,65 %	2,63 %
Annet	2,74 %	5,75 %	7,11 %	7,69 %	7,91 %	7,95 %	7,93 %	7,88 %	7,82 %	7,76 %

Tabell 22 Endring i sannsynligheter mellom basisscenarioet og sysselsettingsscenarioet med 50 prosent økning**Endring i sannsynligheten for å befinne seg i en gitt tilstand**

Forløpsdata	Ar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>Ordinært arbeid</i>	6,24 %	4,79 %	4,17 %	3,70 %	3,33 %	3,03 %	2,78 %	2,57 %	2,39 %	2,22 %
<i>Arbeid med støtte</i>	12,67 %	7,52 %	4,56 %	2,75 %	1,64 %	0,97 %	0,55 %	0,30 %	0,15 %	0,06 %
<i>Utdanning</i>	0,00 %	0,00 %	0,05 %	0,12 %	0,18 %	0,23 %	0,25 %	0,27 %	0,28 %	0,27 %
<i>Sykepenger</i>	0,00 %	1,13 %	0,84 %	0,62 %	0,47 %	0,37 %	0,31 %	0,26 %	0,23 %	0,20 %
<i>Arbeidsavklaringspenge r mm</i>	-18,91 %	-11,57 %	-6,81 %	-3,92 %	-2,18 %	-1,14 %	-0,51 %	-0,14 %	0,07 %	0,19 %
<i>Uføretrygd</i>	0,00 %	-1,93 %	-3,03 %	-3,57 %	-3,79 %	-3,83 %	-3,75 %	-3,61 %	-3,44 %	-3,26 %
<i>Ledig mm</i>	0,00 %	-0,17 %	-0,11 %	-0,02 %	0,05 %	0,09 %	0,12 %	0,13 %	0,13 %	0,13 %
<i>Annet</i>	0,00 %	0,23 %	0,33 %	0,33 %	0,30 %	0,27 %	0,24 %	0,22 %	0,20 %	0,18 %

Vedlegg 3 Sentrale beregninger

Tabellene nedenfor viser beregninger for samfunnsøkonomisk gevinst for et gjennomsnittlig individ i gruppen av funksjonshemmede ved hhv. 15 og 50 prosent økning i sysselsettingsandelen (uten hensyn til tiltakskostnader). NOK. (2022-priser)

Tabell 23 Samfunnsøkonomisk merverdi for et "gjennomsnittlig" individ – 15 prosent økning i sysselsettingsandelen

NOK (2022-priser)	Netto nåtidsværdi	Ar									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>Gevinster og kostnader</u>											
Arbeid											
Arbeid, ordinært	47 084	9 924	7 618	6 628	5 885	5 298	4 823	4 423	4 091	3 797	3 536
Arbeid, med støtte	22 610	10 074	5 981	3 623	2 186	1 307	769	440	239	118	45
Arbeid under utdanning	174	0	0	7	17	25	32	36	38	39	39
Arbeid med sykepengar	889	0	269	201	147	112	89	73	62	55	49
Arbeid med arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeid med uføretrygd	-4 504	0	-366	-573	-677	-719	-724	-710	-684	-652	-618
Arbeid under ledighet	28	0	-23	-15	-3	7	13	16	18	19	18
<u>Arbeid, i alt</u>	<u>66 282</u>	<u>19 998</u>	<u>13 479</u>	<u>9 870</u>	<u>7 555</u>	<u>6 030</u>	<u>5 000</u>	<u>4 283</u>	<u>3 765</u>	<u>3 375</u>	<u>3 069</u>
Overføringer											
Eventuelt lønnstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utdanningsstipend	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sykepengar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uføretrygd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuelle dagpenger, sosialhjelp etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>Overføringer, i alt</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Tilrettelegging mv. (tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv.)											
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., ordinært arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., støttet arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>Administrasjon og oppfølging mv., i alt</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Skattekostnad											
Skattekostnad av netto-finansieringsbehov	9 077	2 385	1 654	1 308	1 076	914	797	711	644	589	544
<u>Skattekostnad, i alt</u>	<u>9 077</u>	<u>2 385</u>	<u>1 654</u>	<u>1 308</u>	<u>1 076</u>	<u>914</u>	<u>797</u>	<u>711</u>	<u>644</u>	<u>589</u>	<u>544</u>
I alt (over 10 år)	75 359	22 383	15 132	11 178	8 631	6 944	5 798	4 994	4 409	3 964	3 612

Tabell 24 Samfunnsøkonomisk merverdi for et "gjennomsnittlig" individ – 50 prosent økning i sysselsettingsandelen

NOK (2022-priser)	Netto nåtids-verdi	År									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>Gevinster og kostnader</u>											
Arbeid											
Arbeid, ordinært	156 948	33 079	25 393	22 092	19 616	17 660	16 076	14 760	13 637	12 657	11 786
Arbeid, med støtte	75 367	33 580	19 937	12 078	7 288	4 356	2 562	1 466	798	393	149
Arbeid under utdanning	581	0	-1	23	55	84	106	119	127	129	129
Arbeid med sykepengar	2 963	0	897	671	491	374	296	244	208	182	163
Arbeid med arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeid med uføretrygd	-15 013	0	-1 220	-1 911	-2 256	-2 395	-2 415	-2 366	-2 279	-2 173	-2 059
Arbeid under ledighet	95	0	-78	-51	-10	22	42	54	60	62	61
Arbeid, i alt	220 940	66 659	44 929	32 901	25 185	20 100	16 668	14 278	12 551	11 250	10 228
Overføringer											
Eventuelt lønnstilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utdanningsstipend	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sykepengar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uføretrygd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eventuelle dagpenger, sosialhjelp etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overføringer, i alt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tilrettelegging mv. (tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv.)											
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., ordinært arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., støttet arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrasjon og oppfølging mv., i alt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skattekostnad											
Skattekostnad av netto-finansieringsbehov	30 258	7 951	5 512	4 359	3 586	3 046	2 658	2 369	2 145	1 964	1 813
Skattekostnad, i alt	30 258	7 951	5 512	4 359	3 586	3 046	2 658	2 369	2 145	1 964	1 813
I alt (over 10 år)	251 198	74 609	50 441	37 260	28 770	23 146	19 326	16 647	14 696	13 215	12 041

Tabellene nedenfor viser netto budsjettøkonomiske konsekvenser for det offentlige ved henholdsvis 15 og 50 prosent økning i sysselsettingsandelen.

Tabell 25 Netto regnskap for det offentlige per gjennomsnittlig individ – 15 prosent økning i sysselsettingsandelen

NOK (2022-priser)	Netto nåtids-verdi	Ar									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>Gevinster og kostnader</u>											
Arbeid (arbeidsgiveravgift, skatt mv.)											
Arbeid, ordinær	14 406	3 036	2 331	2 028	1 801	1 621	1 476	1 355	1 252	1 162	1 082
Arbeid, med støtte	6 918	3 082	1 830	1 109	669	400	235	135	73	36	14
Arbeid under utdanning	53	0	0	2	5	8	10	11	12	12	12
Arbeid med sykepenger	272	0	82	62	45	34	27	22	19	17	15
Arbeid med arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeid med uføretrygd	-1 378	0	-112	-175	-207	-220	-222	-217	-209	-199	-189
Arbeid under ledighet	9	0	-7	-5	-1	2	4	5	5	6	6
<u>Arbeid, i alt</u>	<u>20 280</u>	6 119	4 124	3 020	2 312	1 845	1 530	1 311	1 152	1 033	939
Overføringer (ekskl. skatt mv.)											
Eventuelt lønnstilskudd	-	-6 992	-4 151	-2 515	-1 517	-907	-533	-305	-166	-82	-31
Utdanningsstipend	15 692	-272	0	-11	-26	-39	-49	-56	-59	-61	-60
Sykepenger	-3 248	0	-984	-735	-538	-410	-325	-268	-228	-200	-179
Arbeidsavklaringspenger	27 948	12 799	7 831	4 610	2 656	1 477	768	346	96	-48	-129
Uføretrygd	16 500	0	1 341	2 100	2 479	2 633	2 654	2 600	2 505	2 388	2 263
Eventuelle dagpenger, sosialhjelp etc.	-130	0	107	69	14	-30	-58	-74	-81	-84	-84
<u>Overføringer, i alt</u>	<u>25 106</u>	5 807	4 144	3 518	3 067	2 724	2 457	2 243	2 066	1 914	1 781
Tilrettelegging mv. (tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv.)											
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., ordinært arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., støttet arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>Administrasjon og oppfølging mv., i alt</u>	<u>0</u>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt (netto merinntekt for staten over 10 år)	45 387	11 926	8 268	6 538	5 378	4 569	3 987	3 554	3 218	2 947	2 720

Tabell 26 Netto regnskap for det offentlige per gjennomsnittlig individ – 50 prosent økning i sysselsettingsandelen

NOK (2022-priser)	Netto nåtidsve rdi	År									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gevinster og kostnader											
Arbeid (arbeidsgiveravgift, skatt mv.)											
Arbeid, ordinært	48 021	10 121	7 769	6 759	6 002	5 403	4 919	4 516	4 173	3 873	3 606
Arbeid, med støtte	23 060	10 274	6 100	3 695	2 230	1 333	784	449	244	120	46
Arbeid under utdanning	178	0	0	7	17	26	32	37	39	40	39
Arbeid med sykepenges	907	0	275	205	150	114	91	75	64	56	50
Arbeid med arbeidsavklaringspenger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeid med uføretrygd	-4 594	0	-373	-585	-690	-733	-739	-724	-697	-665	-630
Arbeid under ledighet	29	0	-24	-16	-3	7	13	17	18	19	19
Arbeid, i alt	67 601	20 395	13 747	10 067	7 706	6 150	5 100	4 369	3 840	3 442	3 130
Overføringer (ekskl. skatt mv)											
Eventuelt lønnstilskudd	-52 307	-23 305	-13 837	-8 382	-5 058	-3 023	-1 778	-1 017	-554	-273	-103
Utdanningsstipend	-906	0	1	-36	-86	-131	-165	-186	-198	-202	-201
Sykepenges	-10 828	0	-3 279	-2 452	-1 795	-1 365	-1 083	-893	-761	-666	-596
Arbeidsavklaringspenger	93 160	42 662	26 105	15 365	8 852	4 922	2 561	1 152	321	-160	-429
Uføretrygd	55 000	0	4 468	7 000	8 265	8 776	8 847	8 667	8 349	7 961	7 543
Eventuelle dagpenger, sosialhjelp etc.	-432	0	356	231	45	-100	-193	-246	-272	-280	-279
Overføringer, i alt	83 688	19 357	13 814	11 727	10 223	9 079	8 190	7 477	6 886	6 380	5 936
Tilrettelegging mv. (tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv.)											
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., ordinært arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiltak, hjelpemidler, oppfølging mv., støttet arbeid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrasjon og oppfølging mv., i alt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt (netto merinntekt for staten over 10 år)	151 288	39 753	27 561	21 794	17 928	15 229	13 289	11 845	10 726	9 822	9 065

Vedlegg 4: Klassifisering som ligger til grunn for overgangsmatrisen

På grunn av manglende dokumentasjon for hvordan Steen m.fl. (2012) klassifiserte ulike tilstander med utgangspunkt i data fra System for persondata (SFP), har vi ha vært nødt til å lage vår egen klassifisering og bedt Statistisk sentralbyrå (SSB) produsere nye datatabeller for oss for årene 2009-2013, og 2015-2019. I tabell 28 fremstiller vi i detalj hvilke SFP-koder vi har valgt for de ulike tilstandene vi har valgt og skriver i tekstform kort hvordan vi har klassifisert disse. Vi har sammenliknet vår klassifisering fra 2012-rapporten basert på SFP-informasjonen om AKU-deltakerne i 2009, og som tabell 27 viser har vi en betydelig høyere andel i arbeid enn 2012-rapporten viste, og spesielt i arbeid med støtte-kategorien. Det er også noen mindre forskjeller i andelen vi finner i utdanning, arbeidsavklaringspenger og varig uføretrygd. Vi har også færre kategorisert som ledig, dagpenger, sosialhjelp m.m., som kan skyldes at vi har en annet-kategori som flere av disse ikke er plassert i. Andelen på sykepenger er imidlertid identisk.

Tabell 27 Sammenlikning av klassifisering mellom Steen m.fl. (2012) og vår rapport. 2009-data fra SFP for AKU-respondenter som oppgir at de har en funksjonshemming.

Tilstand	Steen m.fl. (2012)	Vår rapport
<i>Arbeid ordinært</i>	27 %	30 %
<i>Arbeid med støtte (nedsatt arbeidsevne)</i>	2 %	7 %
<i>Ordinær utdanning</i>	12 %	9 %
<i>Sykepenger</i>	7 %	7 %
<i>Arbeidsavklaringspenger m.m.</i>	25 %	24 %
<i>Varig uføretrygd</i>	19 %	17 %
<i>Ledig, dagpenger, sosialhjelp m.m.</i>	8 %	4 %
<i>Annet</i>	0 %	2 %

Tabell 28 Klassifisering av tilstander og tilhørende SFP-koder

Tilstand	Beskrivelse	SFP-koder
<i>Arbeid ordinært</i>	Heltids- eller deltidsjobb, oppdragstaker/frilanser eller selvstendig næringsdrivende som ikke mottar noen form for helserelatert stønad, dagpenger, sykepenger eller sosialhjelp ved siden av jobb.	08080000, 08084008, 08085608, 08086408, 08086416, 08086424, 08087208, 08160000, 08165608, 08165616, 08165624, 08165632, 08165640, 08166408, 08166416, 08166424, 08167208, 08240000, 08244008, 08245608, 08246408, 08246416, 08246424, 08247208, 08320000, 08324008, 08325608, 08326408, 08326416, 08326424, 08327208, 16080000, 16084008, 16085608, 16086408, 16086416, 16086424, 16087208
<i>Arbeid med støtte (nedsatt arbeidsevne)</i>	Deltidsansatte som mottar helserelatert ytelse eller er i et tiltak ved siden av jobb (arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, tiltakspenger inkludert lønnstilskudd), samt oppdragstakere eller selvstendig næringsdrivende som er i tiltak i tillegg til arbeid.	08084816, 08164816, 08164824, 08164832, 08164840, 08164848, 08164856, 08164864, 08166432, 08244816, 08324816, 16084816
<i>Ordinær utdanning</i>	Ordinær utdanning fulltid eller utdanning med deltidsjobb ved siden, samt de som får utdanning som tiltak uten å motta helserelatert ytelse.	08164008, 24084008, 32084008, 32164008, 40080000, 40085608, 40086408, 40086416, 40086424, 40087208
<i>Sykepenger</i>	Personer med arbeidsforhold, men som mottar sykepenger.	08084808, 08164808, 08244808, 08324808, 16084808, 24084808, 32084808, 32164808, 32244808, 32404808,

Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse

		40084808, 48080000, 48084816, 48085608, 48085616, 48085624, 48085632, 48085640, 48086408, 48086416, 48086424, 48086432, 48087208
<i>Arbeidsavklaringspenger m.m.</i>	Midlertidige helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger, tidsbegrenset uføretrygd, personer med 'nedsatt arbeidsevne' uten annen inntektskilde.	08084824, 08084832, 08084840, 08084848, 08084856, 08086432, 08244824, 08244832, 08244840, 08244848, 08244856, 08246432, 08324824, 08324832, 08324840, 08324848, 08324856, 08326432, 16084824, 16084832, 16084840, 16084848, 16084856, 16086432, 24084816, 24084824, 24084832, 24084840, 24084848, 24084856, 24086432, 32084816, 32084824, 32084832, 32084840, 32084848, 32084856, 32086432, 32164816, 32164824, 32164832, 32164840, 32164848, 32164856, 32166432, 32244816, 32244824, 32244832, 32244840, 32244848, 32244856, 32246432, 32404816, 32404824, 32404832, 32404840, 32404848, 32404856, 32406432, 40084816, 40084824, 40084832, 40084840, 40084848, 40084856, 40086432, 48084824, 48084832, 48084840, 48084848, 48084856, 48160000, 48164824, 48164832, 48164840, 48164848, 48164856, 48165608, 48166408, 48166416, 48166424, 48166432, 48167208, 48240000, 48244856, 48244864, 48245608, 48245616, 48245624, 48245632, 48245640, 48246408, 48246416, 48246424, 48246432, 48247208, 48320000, 48324856, 48324864, 48325608, 48325616, 48325624, 48325632, 48325640, 48326408, 48326416, 48326424, 48326432, 48327208, 48400000, 48404856, 48404864, 48405608, 48405616, 48405624, 48405632, 48405640, 48406408, 48406416, 48406424, 48406432, 48407208, 48480000, 48484856, 48484864, 48485608, 48485616, 48485624, 48485632, 48485640, 48486408, 48486416, 48486424, 48486432, 48487208, 48560000, 48564864, 48565608, 48565616, 48565624, 48565632, 48565640, 48566408, 48566416, 48566424, 48566432, 48567208, 56086432, 64086432, 64166432, 64320000, 64327208
<i>Varig uføretrygd</i>	Varig uførepensjon.	08084864, 08244864, 08324864, 16084864, 24084864, 32084864, 32164864, 32244864, 32404864, 40084864, 48084864, 48164864, 48640000, 48645608, 48645616, 48645624, 48645632, 48645640, 48646408, 48646416, 48646424, 48646432, 48647208
<i>Ledig, dagpenger, sosialhjelp m.m.</i>	Arbeidsledige, personer som hovedsakelig mottar sosialhjelp, er i introduksjonsordning, og andre ikke-helserelaterte stønader.	08083208, 08083216, 08083224, 08083240, 08163208, 08163216, 08163224, 08163240, 08243208, 08243216, 08243224, 08243240, 08323208, 08323216, 08323224, 08323240, 16083208, 16083216, 16083224, 16083240, 24080000, 24083208, 24083216, 24083224, 24083240, 24085608, 24086408, 24086416, 24086424, 24087208, 32080000, 32083216, 32083224, 32083240, 32085608, 32086408, 32086416, 32086424, 32087208, 32160000, 32163224, 32163240, 32165608, 32166408, 32166416, 32166424, 32167208, 32240000, 32243240, 32244008, 32245608, 32246408, 32246416, 32246424, 32247208, 32400000, 32404008, 32405608, 32406408, 32406416, 32406424, 32407208, 56086408, 56086416, 56086424, 56087208, 64080000, 64086416, 64086424, 64087208, 64160000, 64166424, 64167208, 64240000, 64246432, 64247208
<i>Annet</i>	Personer som ikke passer inn i kategoriene over.	56085632, 56085640, 56160000, 56165624, 56165632, 56165640, 56166408, 56166416, 56166424, 56166432, 56167208, 56240000, 56245632, 56245640, 56246408, 56246416, 56246424, 56246432, 56247208, 56320000, 56325640, 56326408, 56326416, 56326424, 56326432, 56327208, 56400000, 56406408, 56406416, 56406424, 56406432, 56407208, 72080000

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

67 23 50 00

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no