

Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd?

Evaluering av forsøk i fem fylker

av

Øystein Spjelkavik

AFI-rapport 3/2008



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2008

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-237-0

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS	Work Research Institute
Pb. 6954 St. Olavs plass	P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO	NO-0130 OSLO
Telefon: +47 23 36 92 00/Telefax: +47 22 56 89 18	

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no>



Temaområde

Medvirkning, inkludering, organisering

Rapport nr.:

3/2008

Tittel:

Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd

- evaluering av forsøk i fem fylker

Dato:

oktober 2008

Forfatter:

Øystein Spjelkavik

Antall sider:

50 s. + vedlegg 4 s.

Resymé:

Formålet med Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) er å forebygge uførepensjonering og øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd startet opp i fem fylker: Akershus, Vestfold, Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark i 2007. Forsøket har vært landsdekkende fra 1.1.2008. Den foreliggende evalueringen dekker forsøket i de 5 forsøksfylkene og drøfter blant annet, implementeringsstrategi, finansieringsaspekter, NAV-praksis og karakteren av ansettelsesforhold. Evalueringen peker på flere uklarheter og utfordringer, blant annet oppfølgingsutfordringer og nøling internt i NAV som hinder for videre utbredelse av ordningen. Likevel er det et klart inntrykk fra forsøket at TULT er en ordning både for de som står i fare for å ramle ut av arbeidslivet og for de som har problemer med å komme seg inn i det, i harmoni med ordningens mål. Det ser ut til at for personer som har blitt deltakere i TULT, har alternativet vært gradert uførepensjon eller uførepensjon. Det er dermed et klart inntrykk at man i forsøket treffer den målgruppen som ordningen er beregnet på, og at den sannsynligvis kan bidra til å forsinke eller hindre avgangen til uførepensjon.

Emneord:

Arbeid, arbeidsmarkedstiltak, attføring, fleksjobb, fleksibel jobb, inkluderende arbeidsliv, inkludering, integrasjon, jobb, NAV, nedsatt arbeidsevne, rehabilitering, tidsubestemt lønnstilskudd, uførepensjon, yrkeshemmet

Forord

Tidsubestemt lønnstilskudd er et nytt virkemiddel som prøves ut i bestrebelsene på å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Fem fylker har vært med på å prøve ut ordningen, og forsøket er nå landsdekkende. Det har vært interessant å følge forsøket i de fem forsøksfylkene, ikke minst på grunn av entusiasmen blant fylkeskoordinatorene og prosjektledelsen i NAV Drift og utvikling. Denne entusiasmen har gitt seg utslag i stor vilje til faglige diskusjoner, og kritiske innspill fra evalueringen er alltid blitt godt mottatt. Arbeidet med denne evalueringen har også ført med seg studier av relevante ordninger i Danmark, og det å kunne ta inn komparative aspekter er alltid berikende.

Dersom denne rapporten har et budskap, så må det være at den ”menneskelige faktoren” – som personlig oppfølging, service, samtale og dialog – er en vesentlig betingelse for at økonomiske virkemidler skal ha den tilsiktede og langsiktige effekten. Gitt at man sørger for at denne betingelsen er på plass, vil jeg bli overrasket om ikke ordningen med tidsubestemt lønnstilskudd kan få like stor betydning i Norge som fleksjob i Danmark.

Takk til alle som har stilt opp til intervjuer – ansatte med tidsubestemt lønnstilskudd, arbeidsgivere og ansatte i NAV. Det er noen som fortjener en spesiell takk: Arild Utstrand, Jorun Dolonen, Gry Aas, Liv Flaten, Arnold Elieussen, Randi Breda, Yngvill Tømmerberg, John Petter Bøe, Åne Osmunddalen og Kai Ringelien for god faglig dialog, Steen Bengtsson, Aud Irene Spurke og Johanne Bengtsson for nyttig informasjon om danske forhold, kolleger Angelika Schafft og Arild H. Steen for nyttige innspill og kommentarer.

September 2008
Øystein Spjelkavik
Arbeidsforskningsinstituttet

Innhold

FORORD	IV
SAMMENDRAG	VII
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN FOR FORSØK MED TIDSUBESTEMT LØNNSTILSKUDD	1
1.2 FORSØKSPROSJEKT	2
2 EVALUERING AV TULT	5
2.1 PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSING	5
2.2 DATAINNSAMLING OG METODER	6
2.3 OM RAPPORTEN	8
3 FORSØKSPROSJEKTET I DE FEM FYLKENE	10
3.1 MÅLDEFINISJONER	10
3.2 PROSJEKT OG PROSJEKTLEDELSE	10
3.3 FORHOLDET MELLOM FORSØKSFYLKENE OG PROSJEKTLEDELSEN SENTRALT	12
3.4 PROSJEKTARBEIDET I DE FEM FORSØKSFYLKENE	13
3.5 SAMARBEID OM TULT I NAV-SYSTEMET	15
3.6 UKLARHETER RUNDT FORSØKETS RAMMER	16
3.7 EN ALTERNATIV FINANSIERING?	18
3.8 OPPSUMMERENDE DRØFTING	20
4 IMPLEMENTERING AV TULT	22
4.1 ANSATTE MED TULT	22
4.2 TULT-ANSATTES FORDELING PÅ KJØNN OG ALDER	24
4.3 ANSATTE MED STERKT REDUSERT ARBEIDSEVNE	27
4.4 KOMBINASJONSLØSNINGER	29
4.5 STØRRELSE PÅ LØNNSTILSKUDD OG ARBEIDSEVNE	31
4.6 OPPFØLGING	34
4.7 BRUKERTILFREDSHET	37
4.8 OPPSUMMERENDE DRØFTING	39

5 AVSLUTTENDE DRØFTING	41
5.1 HVORDAN SIKRE BÆREKRAFTIGE ANSETTELSE?	41
5.2 ER TULT EN ORDINÆR ANSETTELSE?	42
5.3 TULT SOM EN VEI INN I ARBEIDSLIVET OG SOM FASTHOLDELSE	44
5.4 VIKTIGE UTFORDRINGER.....	46
5.5 BEHOV FOR VIDERE FAGLIGE AVKLARINGER	47
REFERANSER	50
VEDLEGG:	I

Sammendrag

Arbeids- og inkluderingsdepartementet satte fra 2007 i gang et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT). Forsøket er omtalt i St.prp. nr. 1 (2006-2007) og i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Formålet med TULT er å forebygge uførepensjonering og øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Forsøksprosjektet skal finne frem til de(n) beste modell(ene) innen Arbeids- og velferdsetaten for å gjennomføre TULT på en mest mulig hensiktsmessig måte, blant annet ved å kartlegge rekrutteringen til forsøket og å få prøvd ut gjeldende rammevilkår (forskrift, budsjetttrammer) og få frem eventuelle forbedringsbehov.

Forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd startet opp i fem fylker: Akershus, Vestfold, Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark. Forsøksfylkene ble etablert 1.1.07. Den første samlingen av TULT-fylker var i april 2007, men forsøket startet formelt opp med forskriften som ble vedtatt i mai 2007. Forsøket ble gjort landsdekkende fra 1.1.2008.

Evalueringen

Hovedproblemstillingen for denne kvalitative evalueringen er om forsøket med TULT bidrar til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, samt om forsøket bidrar til å forebygge uførepensjonering. Under denne hovedproblemstillingen inngår også følgende spørsmål:

- På hvilken måte finner TULT en organisatorisk plass i Arbeids- og velferdsetatens tjenestespekter?
- Hva er nødvendig for å oppnå gode resultater ved bruk av TULT?
- Hva er betingelsene for å lykkes med implementeringen av TULT - hvilke(n) modell(er) for innhold og organisering av ordningen TULT gir best resultater?

Den viktigste metoden for datainnsamling har vært gruppeintervju med involverte aktører i forsøksfylkene (ansatte i NAV, ansatte og arbeidsgivere). Det meste av datainnsamlingen foregikk i januar og februar 2008. Selv om det er hentet inn opplysninger også etter den tid, understrekes det at forsøksperioden som evalueres i dette notatet kun hadde vart i knapt et halvt år.

Tall som presenteres i denne rapporten er basert på to kilder: Den ene er anonymiserte opplysninger om ansatte-informanter som møtte til gruppeintervju og som ikke utgjør

noe representativt utvalg av den samlede TULT-populasjonen. Den andre kilden er rapporteringer fra koordinatorene i de fem forsøksfylkene. Dette tallmaterialet gjelder samtlige TULT-ansatte i de fem forsøksfylkene, men tallene er ikke kvalitetssikret og det hefter noe usikkerhet ved en del av registreringene.

Forsøk – prosjekt og organisering

For prosjektledelsen i NDU har målet for forsøket vært å utvikle og implementere en vedtatt, men ikke ferdig utviklet ordning, med lokal utprøving og en sentral ledelse som tilrettelegger for kunnskapsutvikling basert på erfaringsutveksling. Prosjektledelsen har lagt vekt på at forsøket skulle vokse fram i fylkene innenfor gitte rammer, men med betydelig medvirkning fra prosjektkoordinatorene. Hensikten har vært å oppnå forankring i etaten og best mulig kvalitet. Kommunikasjonen mellom prosjektlederen og koordinatorene i de fem forsøksfylkene har vært god. En innvending fra fylkene har vært at det var lite praktisk hjelp å hente fra sentralt hold. Dette skyldes at prosjektledelsen ikke alltid har kunnet gi svar eller praktisk hjelp. I alle fylkene bortsett fra Finnmark har de ansvarlige koordinatorene hatt flere oppgaver enn selve forsøket med TULT. Det er et inntrykk at koordinatorene ikke har hatt nok tid til å fungere som aktive medspillere og pågående ”opinionsledere” i sitt eget fylke. Dette skyldes blant annet at de har hatt mye annet å gjøre, særlig i forhold til NAV-reformen.

Organisatorisk har Akershus, Vestfold og Aust-Agder vært mer typisk prosjektorganisert enn Nord-Trøndelag og Finnmark. Det er vanskelig å se noen markante forskjeller fylkene imellom med hensyn til måten man har jobbet på i forsøksperioden, men ”prosjektfylkene” har vært mer faglig aktive enn Finnmark og Nord-Trøndelag.

Forsøksprosjektet - TULT i NAV-systemet

I NAV-systemet oppfattes TULT som en ordning i ”NAV-ånd”, blant annet fordi den krever samarbeid på tvers av grensene for de gamle etatene. Dessuten framstår ordningen som et eksempel på ett av NAVs hovedmål, mer sysselsetting, mindre trygd. TULT er for mange i NAV det første tiltaket som de føler et eierforhold til. Det synes som om man i etaten har forstått og støtter opp om målene med TULT. Mange har sagt at de har savnet et slikt tiltak som reelt alternativ til passive trygdeytelser.

Alle fylkene nådde måltallene på mer og mindre samme tidspunkt, med en markant økning av TULT-saker fra september/oktober 2007. Det har ikke vært vanskelig å rekruttere deltakere og det er ofte ”gamle saker” i NAV-systemet som er hentet fram.

TULT har i denne forsøksperioden mest vært en sak for de som tradisjonelt har drevet med attføring. Ordningen er overraskende lite kjent blant de som driver fram NAVs markedsarbeid. I Arbeidslivssenterene (ALS) ser man TULT som en hensiktsmessig ordning for både sykefraværsoppfølging og for å styrke delmål 2 i IA-avtalen. Det har vært lite samarbeid med tiltaksarrangører om TULT.

Gjennom forsøket i de fem fylkene er man så langt ikke kommet dit at man rutinemessig vurderer om TULT er relevant når man vurderer søknader om uførepensjon.

Blant aktører i NAV er det stor interesse og positivitet for TULT, men både tiltaksansatte, rådgivere ved ALS og TULT-deltakere melder om nøling blant NAVs saksbehandlere med å bruke ordningen. Det er også kommet meldinger fra arbeidsgivere, ansatte og arbeidssøkere utenom TULT-forsøket om tilbakeholdenhet fra NAVs side om å bruke ordningen.

Lokale NAV-ledere har uttrykt skepsis mot å inngå nye avtaler etter at fylkets måltall var nådd, og skepsis mot å påta seg økonomisk ansvar over lang tid. Dette fordi TULT finansieres sammen med andre tiltak og det er et tiltak som er langvarig. Man er redd for at muligheten for å bruke andre tiltak dynamisk skal reduseres når midler bindes opp langsiktig gjennom TULT. Dessuten er det bekymring for at dette langsiktige arbeidsmarkedstiltaket kan spise mye av tiltaksbudsjettet for yrkeshemmede. Dette kan skape et uheldig prioriteringsbehov for etaten som skaper uklare rammer for bruk av TULT og øvrige mer kortsiktige arbeidsmarkedstiltak. Det har i tillegg vært uklar kommunikasjon og motstridende signaler fra kontrollerne i fylket med tanke på iverksetting av TULT utover nivået som er fastsatt gjennom måltall.

Måltallene må anses som forholdsvis beskjedne (100 i forsøksfylkene i 2007 og 500 på landsbasis i 2008). Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt skriftlig instruks til fylkene om at de skal henvende seg til direktoratet når de har nådd måltallet for TULT, underforstått at de da får anledning til å fortsette utover måltallet. Måltallet er fastsatt av direktoratet på grunnlag av forslag fra fylkene i budsjettsprosessen. Noen har oppfattet dette slik at man skulle holde seg til eksisterende rammer, men samtidig oppfordret prosjektledelsen sentralt om å iverksette nye saker. Flere involverte i NAV-systemet har tatt til orde for at TULT, gitt at den skal få et større omfang, bør finansieres som en egen budsjettpost.

Implementering - TULT som bidrag til å forebygge uførepensjon og til å øke mulighetene for arbeidsdeltakelse for personer med nedsatt arbeidsevne

Det er et klart inntrykk fra forsøket at TULT er en ordning både for de som står i fare for å ramle ut av arbeidslivet og for de som har problemer med å komme seg inn i det, i harmoni med ordningens mål. Det ser ut til at for personer som har blitt deltakere i TULT, har alternativet vært gradert uførepensjon eller uførepensjon. Det er dermed et klart inntrykk at man i forsøket treffer den målgruppen som ordningen er beregnet på, og at den sannsynligvis kan bidra til å forsinke eller hindre avgangen til uførepensjon.

Det ser ut til at TULT så langt er forbeholdt personer som er på vei til uførepensjon. Mange av sakene med TULT er "gamle saker" i NAV-systemet, enten folk som har vært lenge i attføringssystemet, eller som har vært lenge sjukmeldt/i rehabilitering. Dette tyder på at TULT nettopp kan fungere som en ordning som skal brukes når ikke andre tiltak har ført frem eller vurderes som hensiktsmessig

Arbeidsevnen varierer ganske mye blant de som er med i TULT-ordningen. Det er særlig fysiske helseproblemer som reduserer arbeidsevnen blant dem som er ansatt med TULT, i noen tilfeller også psykiske helseproblemer og kombinasjon av disse.

Per mai/juni 2008 var det 210 ansatte med TULT i de fem forsøksfylkene, med omlag 65 % av ansettelsene i privat sektor. Det er stor spredning på type bedrifter og bransjer. Omlag 33 % av de ansatte med TULT hadde en arbeidstilknytning før de kom med i ordningen. Det er et klart inntrykk at mange av de TULT-ansatte har prøvd ulike tiltak før de kom med i ordningen.

Det er flere menn (69 %) enn kvinner med i TULT-ordningen i de fem forsøksfylkene og de mannlige deltakerne er yngre enn kvinnene. Det er sannsynlig at antallet kvinner, og også gjennomsnittsalderen på kvinner som jobber med TULT, vil stige dersom flere innen offentlig sektor tar i bruk ordningen.

Seniorgruppen på 50+ utgjør 44 % av alle ansatte med TULT. Dette er personer som sliter med helsa etter et langt arbeidsliv, og som har mistet eller er i ferd med å miste et arbeidsforhold. Disse kommer inn på TULT-ordningen i økende grad via ALS og oppfølgingsarbeidet med IA-virksomheter. Det er sannsynlig at antall ansatte med TULT i offentlig sektor, særlig i helse- og sosialsektoren, vil komme til å øke kraftig i denne aldersgruppa. Det er også en stor gruppe ansatte med TULT som er under 40 år (36 %). Dette er unge og middelaldrende med helsebegrensninger som har vansker med å komme i arbeid og som har deltatt lenge i attføringssystemet. Her har andre tiltak som ordinært lønnstilskudd, praksisplass og Arbeid med bistand ofte gjort forarbeidet mot en arbeidsgiver.

De fleste TULT-ansatte så langt er personer som tidligere ikke hadde noen ansettelse (67 %). Dette skyldes at man har funnet fram til aktuelle kandidater for TULT blant de som var i attføring. Det skyldes også at TULT-ordningen fra NAVs side ikke er markedsført godt overfor arbeidsgivere, for eksempel som et virkemiddel i forbindelse med sykefraværsoppfølging.

Behov for oppfølging for å sikre bærekraftige ansettelser

Oppfølging er viktig for å avdekke tidlig behov for justeringer i et arbeidsforhold der TULT brukes. Oppfølgingen bør foregå i forkant av eventuelle problemer som kan oppstå, noe som forutsetter det å være samtalepartner og det å etablere tillit og trygghet i relasjonen med NAV. Oppfølgingen må i særlig grad rette seg mot arbeidsforhold med ansatte med sterkt redusert arbeidsevne – i og med at det erfaringsmessig er disse som står i størst fare for å ramle ut igjen.

NAV skal etter forskriften sørge for nødvendig oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver, hvilket må forstås som at oppfølgingen skal være individuelt basert. Det vises i forskriften også til at NAV har ansvar for å utarbeide rutiner som ivaretar oppfølgingsbehovet. Foreløpig driver saksbehandlere i liten grad med bistandsbasert oppfølging, men dette kan variere mellom enheter og fylker. De danske erfaringene fra ”fleksjobb” tyder på at personer med lavere arbeidsevne enn 20 timer/uke ofte faller ut av etablerte fleksjobber. Ifølge regelverk og intensjoner skal oppfølgingstjenester kjøpes dersom NAV selv ikke har nok ressurser til å gjennomføre nødvendig oppfølging. I forsøket i de fem fylkene ble dette gjort i svært liten grad.

Det er en risiko for at NAV begrenser oppfølgingen til primært å være av forvaltningsmessig og rutinemessig karakter, slik at den faglige oppfølgingen for å sikre et best mulig arbeidsmarkedstiltak ikke håndteres godt nok. Arbeidsevnevurderingen og bruk av ekstern bistand og oppfølging vil kunne bidra til å redusere risikoen.

Oppfatninger av TULT-ansattes situasjon

Det er viktig å ta høyde for at den TULT-ansattes og arbeidsgivers oppfatning og forståelse av tiltaket har stor betydning for brukertilfredshet og om tiltaket oppleves som vellykket. Både arbeidsgivere og TULT-ansatte er svært fornøyd med ordningen. Det er likevel stor variasjon i virksomhetene i oppfatningen om en TULT-jobb er en ordinær jobb. Dette kan få betydning for utøvelsen av arbeidsgiveransvaret. Som TULT-ansatt er man inne på ett av NAVs tiltak, men man har samtidig fulle rettigheter

som ansatt på en ordinær arbeidsplass. Om den enkelte i en slik situasjon får en "ansatt-identitet" eller en "tiltaks-identitet" eller noe midt i mellom, vil variere fra person til person og fra arbeidsplass til arbeidsplass. Jo nærmere den TULT-ansattes arbeidsoppgaver ligger virksomhetens kjerneområde, og jo mer kompetent og kontinuerlig arbeidsinnsatsen er, jo mer ordinær vil TULT-ansettelsen framstå. Redusert arbeidsevne er ikke det samme som mangel på kompetanse og de fleste arbeidsgiverne sier at de har bruk for den TULT-ansattes arbeidsinnsats. Men det er også mange med TULT som er ansatt i tillegg til den normerte arbeidsstokken. Noen arbeidsgivere sier at de ikke ville ha ansatt vedkommende uten tilskuddet, eller ville ikke ha erstattet vedkommende med en annen dersom tilskuddet opphørte.

Flere arbeidsgivere og TULT-ansatte selv oppfatter det sånn at man er "tiltaksansatt" fordi ansettelsen forutsetter en økonomisk støtte fra det offentlige. Tendensen ser ut til å være at de som har ansettelse fra før, og hvor virksomheten reelt har bruk for vedkommendes kompetanse, forstår tilskuddet som tilrettelegging i en ordinær stilling. Hvis man derimot har gått med på å ansette vedkommende av sosiale årsaker, fordi omkostningene blir små på grunn av tilskuddet, og man ikke har behov for å ansette noen uten tilskuddet, oppfattes ansettelsen lettere som en "tiltaksansettelse".

Beregning av TULT – konsekvenser for måloppnåelse

Mens det i den danske fleksjob-ordningen som hovedregel er en forutsetning at den fleksjob-ansatte er ansatt i full stilling, og får lønnstilskudd i henhold til nedsatt arbeidsevne og full jobb, har man i den norske TULT-ordningen valgt å ta utgangspunkt i den konkrete arbeidsavtalen, som kan være arbeid på deltid. Det kan føre til at det blir mer tilfeldig hva samlet lønn for deltakeren vil bli. For personer som er avhengig av en inntekt fra fulltids arbeid, vil en lønn basert på deltidsstilling ofte føre til problemer med selvforsørgelse. Det betyr at noen ikke ser seg i stand til å delta i arbeidslivet eller at hun/han likevel vil være avhengig av å få trygdeytelser, for eksempel gradert uførepensjon. Dette fører til at det blir brukt andre løsninger i Norge, som kombinasjon med gradert uføreytelse og TULT. Den danske ordningen har rammebetingelser som i større grad støtter løsninger bort fra uførepensjon og over på lønnstilskudd. Samtidig har den norske ordningen løsninger som gjør det lettere å ha en arbeidstilknytning for de med svært redusert arbeidsevne.

Størrelsen på lønnstilskuddet i TULT defineres i teorien som gapet mellom kravet til arbeidstakers yteevne i den aktuelle jobben og kravet arbeidsgiver stiller til innsats/yteevne i en aktuell stilling. Saksbehandlerne skal bruke arbeidsevnevurdering relatert til den aktuelle jobben og så gi lønnstilskudd i henhold til reduksjon i

arbeidsevne. Arbeidsgivers opplysninger og vurdering er et viktig element i den vurderingen. I praksis ser det enkelte ganger ut til at størrelsen på lønnstilskuddet fastsettes i en "forhandling" mellom NAVs saksbehandler og arbeidsgiver der saksbehandler gjerne vil framstå som spesielt lydhør overfor arbeidsgiveren for å få til sysselsetting.

Det kan være en risiko for at saksbehandler i for stor grad ønsker å få arbeidsgiver til å akseptere en ansettelse med TULT og derfor fastsetter et lønnstilskudd som ikke tilsvarer den redusert arbeidsevnen i jobben. Variasjonen i lønnstilskuddssatser i forsøksfylkene viser likevel at det foretas en reell vurdering av arbeidsevnen og at tilskuddets størrelse varierer med denne. Det er mulig at implementering av den nye arbeidsevnevurderingen vil kvalitetssikre fastsettelsen av graden av redusert arbeidsevne.

Tilbakeholdenhet i forhold til TULT

Når TULT etter hvert er blitt mer kjent, har det vært flere henvendelser i forbindelse med ansatte som "hangler" i jobben, både fra ALS og fra arbeidsgivere. I disse sakene har det vært en tendens til at saksbehandlere, særlig de med bakgrunn fra NAV Arbeid, har vært tilbakeholdne, blant annet ut fra en skepsis mot å skulle overta lønnsansvar for folk som er i jobb, usikkerhet i forhold til hvor grensene for økonomisk støtte skal gå – og i særlig grad på grunn av usikkerhet knyttet til budsjettmessige prioriteringer..

TULT kan antakelig bli et viktig virkemiddel ved sykefraværsoppfølging, for jobbfastholdelse og som alternativ til uførepensjon. Samtidig advarer noen NAV-ansatte mot å gi TULT status som "et seniorpolitisk virkemiddel". Terskelen for TULT bør være høy, sier de, for å unngå at TULT kan oppfattes som en kompensasjonsordning for næringslivet. Overgangen til uførepensjon vokser blant de som er over 50 år. Prinsipielt må det være enkeltindividets behov som skal være styrende ved bruk av TULT, ikke virksomhetens. Fordelen med TULT som alternativ til uførepensjon vil være at arbeidstakeren beholder arbeidsforholdet og lønna si, mens gradert uførepensjon lett gir den ansatte dårligere inntektsgrunnlag. Arbeidsgiverens fordel med TULT er at ordningen gir virksomheten et virkemiddel for å realisere en personalpolitikk som oppleves å være ivaretagende, samtidig som virksomheten beholder den ansattes kompetanse. Det finnes flere eksempler i forsøket på at eldre ansatte har tjent på at TULT brukes fordi det har gitt arbeidsgiveren råd til å beholde dem i jobben.

Så langt har arbeidsgivere i offentlig sektor vært tilbakeholdne, kanskje fordi ordningen foreløpig er lite kjent. Det kan tenkes at kvinneandelen kommer til å øke når helse- og sosialsektoren spesielt og offentlige arbeidsgivere generelt oppdager TULT. Dette kan

medføre at andelen kvinner som jobber mindre enn 50 % kommer til å øke, men dette er igjen avhengig av hvilke muligheter offentlige arbeidsgivere har til å finansiere lønnen. Jo lavere antall timer en ansatt yter en reell arbeidsinnsats, desto mindre lønnsomt vil TULT antakelig være for en arbeidsgiver. Dersom denne logikken virker inn på ansettelsesbeslutninger, vil det kunne dempe en eventuell økning av ansatte med TULT som jobber mindre enn 50 %.

I TULT-forsøket hevdes det av noen involverte at man ikke bør kombinere gradert uførepensjon og lønnstilkudd. Argumentet er at TULT skal brukes for å unngå nettopp uførepensjon. Bruk av en aktiv TULT-ordning i hele stillinger bidrar til at man lettere kan oppfatte seg selv – og oppfattes av andre – som å være ordinært ansatt. Samtidig gir denne kombinasjonen muligheter for arbeidstilknytning for de med svært redusert arbeidsevne.

Utfordringer og behov for videre avklaringer

Både arbeidsgivere og arbeidstakere som har vært involvert i forsøket er positive til TULT. Det er likevel flere utfordringer knyttet til implementeringen av TULT, og det er fortsatt viktige aspekter ved ordningen som ikke er godt avklart, eller hvor det ved evalueringstidspunktet ikke var etablert noen omforent oppfatning eller faglig fundert konklusjon:

- I NAV er man generelt positiv til TULT som virkemiddel, men ordningen inngår så langt ikke i alle saksbehandleres register, som en integrert del av arbeids- og velferdsetatens virkemidler. TULT må derfor markedsføres bedre internt og eksternt. Det bør særlig sikres at alle som arbeider med marked innen NAV har tilstrekkelig kunnskap om TULT. Det bør være et mål at etterspørselen også skal komme fra markedet og fra eksisterende arbeidsforhold, f.eks. ved at sykmeldte går over på TULT framfor å gå over på uførepensjon.
- Uklar kommunikasjon og motstridende signaler knyttet til vekst i bruken av TULT har skapt frykt for at ordningen kan komme til å legge beslag på store deler av tiltaksbudsjettet for yrkeshemmede, noe som videre kan skape et uheldig prioriteringsbehov for etaten. Forsøket har vist at TULT kan erstatte lange attføringsløp som ikke fører fram til jobb, og at TULT er et hensiktsmessig siste ledd i en tiltakskjede. TULT har også stort potensial som virkemiddel for arbeidsfastholdelse. TULT kan dermed bli en omfangsrik ordning som binder mye av tiltaksmidlene. Spørsmålet er om TULT blir en erstatning eller et supplement til eksisterende ordninger, og hvordan dette i praksis skal foregå. Det er i den forbindelse en utbredt bekymring i NAV i alle forsøksfylkene for at

TULT skal komme til å legge beslag på store midler og dermed fortrenge andre tiltak. Denne bekymringen har skapt nøling i NAV mht å bruke ordningen.

- En måte å sikre bærekraftige TULT-ansettelser og økt mestring i arbeidsforhold er å vektlegge oppfølgingen mer, for eksempel ved å kombinere TULT med Tilretteleggingsgarantien. Denne garantien krever at alle relevante NAV enheter er med i saksbehandlingen og ved valg av virkemiddel/bistand. Tilretteleggingsgarantien i kombinasjon med TULT vil kunne bidra til å sikre at alle relevante virkemidler ivaretas. En annen strategi som foreløpig er lite utnyttet, er å hyre inn ekstern oppfølging.
- Det er en utbredt usikkerhet og uenighet blant saksbehandlere knyttet til hvor mye lønnstilskuddet skal dekke, samt usikkerhet knyttet til hvilke krav man skal stille til den ansatte med hensyn til oppmøte på arbeidsplassen. Denne usikkerheten kan skape ulik praksis mellom fylkene og mellom lokale NAV-kontor. Usikkerheten kan også skape nøling blant saksbehandlere, fordi man oppfatter det slik at regelverket ikke er klart nok.
- Det vil variere hvordan den reduserte arbeidsevnen manifesterer seg i arbeid. En del jobber full tid, men yter redusert. Andre yter fullt, men må jobbe redusert tid på grunn av reduksjon i arbeidsevne. Skal det være et krav at TULT-ansatte må oppholde seg på jobb i hele arbeidstiden, også i den perioden de ikke jobber pga nedsatt arbeidsevne? For den første gruppen er det en selvfølge at de jobber full arbeidstid. Derimot kan et krav om å oppholde seg på arbeidsplassen også i den tida de slipper å jobbe pga redusert arbeidsevne, oppleves som urimelig.
- TULT-ordningen impliserer en oppfatning av at arbeidsevne ikke er et statisk fenomen, men at den er relasjonell og oppgavebestemt. Så langt har man lite erfaring med justering av lønnstilskudd i forhold til endring av arbeidsevnen. Flere NAV-ansatte gir imidlertid uttrykk for usikkerhet med hensyn til hvordan ”varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne” skal forstås i forbindelse med TULT: Hvis man kan forvente en forbedring av arbeidsevnen, og at arbeidsgivers andel dermed skal økes, skal man da også forvente en forverring, slik at arbeidsgivers andel skal senkes? Dette blir i alle fall vanskelig dersom det blir vanlig at man i utgangspunktet bruker maksimalsats for lønnstilskuddet i et arbeidsforhold.
- Flere i NAV-systemet etterlyser det de omtaler som ”en fornuftig nedre grense for arbeidsevne i TULT”, noe som henger sammen med problematikken knyttet til kombinasjonen TULT-ansettelse og uførepensjon versus ansettelse i hele stillinger. I de fleste tilfeller vil det likevel indirekte finnes en nedre grense i og med at størrelsen på lønnstilskuddet er begrenset til maksimum 2/3 (3/4 første

år) av full lønn. Det betyr i praksis at ved mindre arbeidsevne enn 1/3 må arbeidsgiveren betale lønn for en del av den reduserte arbeidsevne.

- Enkelte NAV-ansatte har påpekt at det kan være vanskelig å planlegge i forhold til den enkeltes behov for kombinasjon TULT-ansettelse og uførepensjon når det ikke er samme beslutningstakere i NAV-systemet for TULT og for uførepensjon. Dette kan skape koordineringsutfordringer i NAV, for eksempel at NAV lokal iverksetter TULT, mens brukeren i neste omgang får avslag på søknad om gradert uførepensjon fra en annen del av NAV.
- Det kan se ut som at den danske fleksjob-ordningen har rammebetingelser som i større grad støtter løsninger bort fra uførepensjon og over på lønnstilskudd. Samtidig har den norske ordningen løsninger som gjør det lettere å ha en arbeidstilknytning for de med svært redusert arbeidsevne. Dette impliserer at oppfølgingen bør vektlegges i langt større grad enn hva som ser ut til å ha vært tilfelle i Danmark.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd

Arbeids- og inkluderingsdepartementet slår fast at det er mange av dem som innvilges uførepensjon som ønsker å arbeide og som er i stand til å arbeide, gitt nødvendig bistand. Innføring av tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) er tenkt å bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering.¹

Formålet med tidsubestemt lønnstilskudd er å forebygge uførepensjonering og øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Begrunnelsen som anføres for å ta i bruk tidsubestemt lønnstilskudd er at virkemiddelapparatet mangler et tilbud innenfor ordinært arbeidsliv til personer med varig redusert arbeidsevne som kan være et alternativ til uførepensjon. Det blir vist til at eksisterende lønnstilskuddsordninger bare kan brukes i en begrenset periode og at disse i liten grad benyttes overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Forskriftens § 1. Formål og innhold

Tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering.

For å oppnå dette kan det i en tidsubestemt periode gis kompensasjon i form av lønnstilskudd til arbeidsgivere som beholder eller ansetter personer i målgruppen på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Arbeidstakerne skal utføre ordinære arbeidsoppgaver i en offentlig eller privat virksomhet, og har de samme rettigheter og plikter som andre arbeidstakere.

Opprettelse av arbeidsplasser med lønnstilskudd drøftes med tillitsvalgte i virksomheten der dette er mulig.

Tilskuddets størrelse og varighet skal vurderes regelmessig hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med virksomheten. Ved bedring i arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige skal tilskuddet reduseres eller falle bort.

Ordningen baseres på aktiv medvirkning fra arbeidstaker og arbeidsgivers side.

TULT er ingen varig ordning, men forskriften setter heller ikke noen maksimal varighet for TULT. Tilskuddets størrelse og varighet skal vurderes regelmessig av NAV, første gang etter et halvt år og deretter minst en gang i året. Tilskuddet skal endres (reduseres,

¹ Jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007), St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Prosjekt for evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd [august 2007 – juni 2008].

økes, fjernes) dersom den ansattes arbeidsevne bedres eller forverres, eller om andre tiltak framstår som mer hensiktsmessig.

1.2 Forsøksprosjekt

Arbeids- og inkluderingsdepartementet satte fra 2007 i gang et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd. Forsøket er omtalt i St.prp. nr. 1 (2006-2007) og i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.

Formålet med forsøksprosjektet er det samme som formålet med TULT, men i tillegg skal forsøket finne frem til de(n) beste modell(ene) innen Arbeids- og velferdsetaten for å gjennomføre tidsubestemt lønnstilskudd på en mest mulig hensiktsmessig måte mht:

- å kartlegge rekrutteringen til forsøket
- å få prøvd ut gjeldende rammevilkår (forskrift, budsjettrammer) og få frem eventuelle forbedringsbehov

Forsøksfylker for TULT ble etablert 1.1.07, med kr 450.000 (dvs. 1 stilling i hvert fylke) tilført som prosjektmidler for 2007, men forskriften ble godkjent først i mai 2007 etter høringsrunde og behandling i regjeringen. Forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd startet opp i fem fylker: Akershus, Vestfold, Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er prosjekteier for forsøket og ansvaret for prosjektgjennomføringen er delegert til NAV Drift og utvikling.

TULT ble i 2007 finansiert over tiltaksbudsjettet for yrkeshemmede. Forsøket med TULT ble gjort landsdekkende fra 2008. Det landsdekkende forsøket vil gå ut 2009. Fra 2008 ble tiltaksbevilgningene for ordinære og yrkeshemmede slått sammen.

I forsøket er målgruppene definert slik:

- Personer på ulike midlertidige inntektssikringsordninger som bl.a. rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og økonomisk sosialhjelp hvor man har prøvd eller vurdert andre arbeidsrettede virkemidler uten å lykkes med å få til en varig tilknytning til arbeidslivet.
- Ansatte som står i fare for å falle ut av arbeidslivet og bli innvilget uførepensjon.
- Personer som allerede er innvilget gradert eller full uførepensjon.

Forskriftens § 2. Målgruppe

Tiltaket skal forbeholdes personer i og utenfor arbeidslivet som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og hvor alternativet kan være overgang til uførepensjon. Tiltaket skal være vurdert før uførepensjon innvilges. Forsøket omfatter personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helsemessige og/eller sosiale årsaker. Målgruppen kan også omfatte personer som er innvilget gradert eller full uførepensjon.

Det er en forutsetning at det gjennomføres og dokumenteres en arbeidsevnevurdering før tidsbestemt lønnstilskudd blir innvilget. Forskriften gjør det også klart at andre tiltak og virkemidler skal være prøvd eller vurdert før TULT kan brukes. Tidsbestemt lønnstilskudd for personer som har et ansettelsesforhold er først aktuelt når arbeidsgivers plikt til tilrettelegging er oppfylt:

Forskriftens § 3. Krav til avklaring og dokumentasjon

Arbeids- og velferdsetaten skal ha gjennomført og dokumentert en arbeidsevnevurdering før lønnstilskudd innvilges. Andre tiltak og virkemidler skal være prøvd eller vurdert som formidling til annet arbeid og/eller tidsbegrensede tiltak. Personer som har et ansettelsesforhold er først aktuelle for ordningen når arbeidsgivers plikt til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven er oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6.

Departementet presiserer at dersom ordningen kommer til å omfatte arbeidstakere og arbeidssøkere med mindre reduksjoner i arbeidsevnen, vil målgruppen i forsøket kunne fortrennes.²

Forskriften angir følgende retningslinjer for ansettelsesforhold i forbindelse med bruk av tidsbestemt lønnstilskudd:

Forskriftens § 4. Ansettelsesforhold

Tiltaksdeltakeren skal være fast ansatt som arbeidstaker i hel - eller deltidsstilling.

Dersom det er behov for å prøve ut deltakerens arbeidsevne, kan deltakeren ansettes midlertidig i inntil ett år, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 nr.1 bokstav d og forskrift 11. november 1983 nr.1608 til lov om statens tjenestemenn m.m. § 5c.

Forskriften gir anledning til midlertidig ansettelse i inntil ett år, utover dette skal deltakeren være fast ansatt i hel- eller deltidsstilling.

² Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Prosjekt for evaluering av forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd (august 2007 – juni 2008).

Ifølge departementet bygger innføringen av et tidsbestemt lønnstilskudd på en målsetting om å redusere usikkerheten og øke tryggheten for både arbeidssøker/arbeidstaker og arbeidsgiver. Man tenker seg altså at økonomisk støtte skal bidra til å gi økt trygghet i forbindelse med ansettelse av arbeidstakere med redusert arbeidsevne. I tillegg til lønnstilskudd gir NAV lovnad om oppfølging etter behov til både arbeidsgiver og deltaker. Den metodiske tilnærmingen i forsøket er altså å kombinere økonomiske virkemidler med oppfølging av både arbeidssøker og arbeidsgiver. Oppfølgingen kan skje både gjennom NAVs egne ansatte og/eller gjennom arbeidsmarkedstiltak. Forskriften slår fast at NAV har ansvaret for at det utarbeides rutiner som ivaretar oppfølgingsbehovet:

Forskriftens § 5. Oppfølging

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for nødvendig oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver og utarbeide rutiner som ivaretar dette. Det kan i tillegg ytes oppfølgingsbistand gjennom arbeidsmarkedstiltak ved behov.

Deltakeren skal ha normal lønn³ og lønnstilskudd betales til arbeidsgiver etter følgende regler:

Forskriftens § 7. Tilskudd til arbeidsgiver

1. I det første året kan det gis inntil 3/4 refusjon av lønn og sosiale utgifter.
2. I de påfølgende årene kan det ytes inntil 2/3 refusjon av lønn og sosiale utgifter.

Refusjonen er begrenset oppad til maksimalt 5 G per år.

Ved deltidsstilling fastsettes tilskuddet i forhold til stillingsandel.

Tilskuddet fastsettes av Arbeids- og velferdsetaten. Etaten skal i sin vurdering av tilskuddets størrelse og varighet legge vekt på arbeidstakerens yteevne. Lønnstilskuddet skal kompensere for redusert arbeidsevne. Eventuelle utgifter til oppfølging og tilrettelegging mv. dekkes i henhold til annet regelverk.

Størrelsen på lønnstilskuddet skal fastsettes ut fra arbeidstakerens arbeidsevne. I det første året kan tilskuddet utgjøre inntil 3/4 refusjon av lønn (inkludert sosiale kostnader), mens det fra og med andre året kan gis inntil 2/3 lønnsrefusjon. Øvre grense for beløpet som kan gis som tilskudd er satt til maksimalt 5G per år.⁴ Ved delvis arbeid vil tilskuddet følge samme regler. Ved for eksempel 50 % arbeid og lønn, ytes tilskudd med maks 3/4 av lønn for arbeidet første år og maks 2/3 fra og med annet år.

³ Jf. Forskriftens § 6. Lønn.

⁴ Ut fra gjeldende satser tilsvarer 5G kr 314.460.

2 Evaluering av TULT

2.1 Problemstillinger og avgrensning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bestilt en kvalitativ følgeevaluering av forsøket i de fem fylkene, med oppstart for oppdraget i august 2007, med internt notat juni 2008 (upublisert) og sluttrapport som publiseres 14. oktober 2008.

Hovedproblemstillingen for evalueringen er: Bidrar forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, og bidrar forsøket til å forebygge uførepensjonering?

Under denne hovedproblemstillingen inngår også følgende problemstillinger:

- På hvilken måte finner tidsubestemt lønnstilskudd en organisatorisk plass i Arbeids- og velferdsetatens tjenestespekter?
- Hva er nødvendig for å oppnå gode resultater ved bruk av tidsubestemt lønnstilskudd?
- Hva er betingelsene for å lykkes med implementeringen tidsubestemt lønnstilskudd - hvilke(n) modell(er) for innhold og organisering av ordningen tidsubestemt lønnstilskudd gir best resultater?

Evalueringsoppdraget er avgrenset slik:

- Evalueringen skal følge prosjektarbeidet i forsøksfylkene.
- Evalueringen skal ha et nært og konstruktivt samarbeid med de involverte i forsøket.
- Evalueringen skal delta ved forsøkets samlinger.
- Evalueringen skal bidra med informasjon om modeller og resultatoppnåelse som kan være innspill til en løpende justering og forbedring av forsøket.

Evalueringen er i all hovedsak beskrivende og hypotesegenererende, med særlig oppmerksomhet rettet mot uintenderte konsekvenser av TULT-ordningen. Erfaringene fra TULT i Norge sammenliknes med erfaringer fra den danske fleksjobb-ordningen.

Ettersom arbeidet med de utfyllende retningslinjene kom i gang sent i evalueringsperioden, er det ikke gjort noen spesifikk vurdering av disse.

Den første samlingen av TULT-fylker var i april 2007, men forsøket med TULT startet formelt opp med forskriften som ble vedtatt i mai 2007. Bortsett fra noen ansatte som kom med i ordningen i mai/juni, var fylkene i praksis først i gang i september. Ettersom det meste av datainnsamlingen foregikk i januar og februar 2008, hadde forsøksperioden som her evalueres kun vart i knapt et halvt år. Dialogen mellom prosjektledelsen, fylkeskoordinatorene og evalueringen har imidlertid vart fram til juli 2008.

Denne rapporten må forstås som innspill til utviklingen av - og implementeringen av – TULT. Det er altså ikke noen endelig vurdering av TULT-forsøket i de fem forsøksfylkene eller av TULT som virkemiddel for å forebygge uførepensjonering og for å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Det er i løpet av prosjektperioden blitt utviklet regler og utfyllende retningslinjer for TULT. Selv om disse indirekte blir kommentert, er det ikke gjort noen spesifikk vurdering av disse i denne evalueringen.

2.2 Datainnsamling og metoder

Kontakten med forsøket startet med møter med den sentrale prosjektlederen og gjennomgang av prosjektrelaterte dokumenter. Første møte med fylkeskoordinatorene⁵ var på en samling 26. – 28. september 2007. Det har vært jevnlig kontakt med epost og møter. Den siste samlingen var i juli 2008, der et utkast til sluttrapport ble drøftet.

Referansegruppa har bestått av representanter fra NAV drift og utvikling, NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkeskoordinatorene og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det har vært 4 møter i referansegruppa.

Datainnsamlingen i de enkelte fylkene foregikk i januar og februar 2008. De viktigste metodene for datainnsamling har vært samtaler, intervjuer, gruppeintervjuer⁶ og dokumentstudier:

- Det har vært fortløpende kontakt og samtaler med prosjektlederen i NDU.

⁵ For enkelthets skyld omtales de ansvarlige i hvert fylke som oftest som ”koordinatorene”.

⁶ Se vedlegg for samtlige intervjuguider.

- De fem fylkeskoordinatorene har vært intervjuet enkeltvis en gang. I tillegg har det vært kontakt med de 5 forsøksfylkenes koordinatører gjennom e-post og ved prosjektsamlinger.
- Evalueringen deltok i en ekskursjon til Danmark for studier av fleksjobb-ordningen. Ekskursjonen var organisert av NDUs prosjektleder.
- Prosjektkoordinatorene og prosjektledelsen har stilt tilgjengelige dokumenter, referater o.l til rådighet for evalueringen.
- Prosjektkoordinatoren i det enkelte fylke innkalte relevante saksbehandlere og andre aktører i NAV-systemet til gruppeintervju med evaluator. Gruppeintervjuene foregikk ved NAV lokal. Det ble gjort opptak av intervjuene.
- Prosjektkoordinatorene og saksbehandlere i de fem fylkene inviterte ansatte med TULT til gruppeintervju med evaluator. Evalueringen ba om variasjon i utvalget i forhold til kjønn og status før TULT (i jobb/ikke i jobb). Det var stor variasjon på hvor mange som møtte i fylkene, fra 4 i Nord-Trøndelag til 15 i Vestfold. Totalt deltok 43 ansatte med TULT i forsøksperioden i gruppeintervjuene. Gruppeintervjuene foregikk ved NAV lokal uten at koordinator eller andre fra NAV var til stede. Intervjuene foregikk uten registrering av personopplysninger og informantene ble lovet anonymitet. Koordinator samlet inn bakgrunnsopplysninger fra relevant saksbehandler om de deltakerne som deltok i gruppeintervju og sendte disse i anonymisert form til evaluator. Gruppeintervjuene i hvert fylke fulgte samme intervjuguide (se vedlegg) og det ble gjort lydopptak. Ved slutten av hvert gruppeintervju fylte informantene ut et spørreskjema (se vedlegg).
- Prosjektkoordinatorene og saksbehandlere i de fem fylkene inviterte arbeidsgivere som hadde ansatte med TULT til gruppeintervju med evaluator. Invitasjonen foregikk uavhengig av om den de hadde ansatt med TULT også skulle til gruppeintervju. Det ble altså ikke gjort forsøk på å intervju arbeidsgiver og ansatt med TULT fra samme virksomhet. Evalueringen ba om variasjon på utvalget i forhold til offentlig og privat sektor og IA-/ikke IA-bedrift. Det var stor variasjon på hvor mange arbeidsgivere som møtte, fra 4 i Nord-Trøndelag til 12 i Finnmark. Totalt deltok 34 arbeidsgivere som hadde ansatte med TULT i forsøksperioden i gruppeintervjuene. Gruppeintervjuene foregikk ved NAV lokal uten at koordinator eller andre fra NAV var til stede. Intervjuene foregikk uten registrering av person- eller bedriftsopplysninger og informantene ble lovet anonymitet. Det ble gjort lydopptak. Intervjuene i fylkene fulgte samme intervjuguide (se vedlegg).

- Danske forskere og dansk litteratur om fleks- og skånejob er konsultert, og to personer som arbeider med henholdsvis fleksjob og skånejob på kommunalt nivå er intervjuet.

Informantoversikt

<i>Prosjektleder NDU</i>		<i>1</i>
Fylkeskoordinatorer		5
NAV saksbehandlere og andre relevante aktører i NAV	Finnmark	4
	Aust-Agder	4
	Akershus	9
	Vestfold	6
	Nord-Trøndelag	3
Ansatte med TULT	Finnmark	8
	Aust-Agder	8
	Akershus	8
	Vestfold	15
	Nord-Trøndelag	4
Arbeidsgivere med ansatte med TULT	Finnmark	12
	Aust-Agder	5
	Akershus	8
	Vestfold	5
	Nord-Trøndelag	4
Danmark: Fleksjob og skånejob		2

2.3 Om rapporten

Rapporten er bygd opp slik at kapittel 3 handler om forsøksprosjektet i de fem fylkene, med fokus på organisering, samarbeid og involverte aktørers erfaringer med TULT-forsøket. Kapittel 4 handler mer om selve implementeringen av TULT, med fokus rettet mot bedrifter og ansatte med TULT, deres erfaringer, og metodiske problemstillinger. I kapittel 5 foretas en mer prinsipiell drøfting av TULT, med fokus på hvordan TULT skal forstås. Denne drøftingen gjøres delvis med sammenlikning med den danske fleksjob-ordningen og supported employment. Mot slutten av kapitlet presenteres utfordringer og forhold ved ordningen som fortsatt virker uklare.

Tall i denne rapporten har to kilder. Det ene tallmaterialet er basert på anonymiserte opplysninger om ansatte-informanter. Det understrekes at de TULT-ansatte som møtte til gruppeintervju ikke utgjør noe representativt utvalg av den samlede TULT-populasjonen. Det andre tallmaterialet er innhentet fra fylkeskoordinatorene. Dette

tallmaterialet gjelder samtlige TULT-ansatte i de fem forsøksfylkene. Det understrekes at disse tallene ikke er kvalitetssikret og at det hefter noe usikkerhet ved en del av registreringene. I utgangspunktet skulle tall fra Arena benyttes i evalueringen. Grunnen til at Arena-data ikke er brukt, er at det viste seg å være svært store avvik mellom tall fra fylkeskoordinatorene og det tallmaterialet som ble hentet ut av Arena. Tall for TULT i Arena så på det tidspunktet ut til å være gjennomgående høyere enn de tallene som koordinatorene oppgav. Evalueringen valgte da å benytte den manuelle opptellingen som fylkeskoordinatorene kunne framskaffe.

3 Forsøksprosjektet i de fem fylkene

3.1 Måldefinisjoner

Utover formålet med TULT, slik dette er nedfelt i forskriften, er målet for forsøksprosjektet "å finne frem til de(n) beste modell(ene) innen Arbeids- og velferds-etaten for å gjennomføre tidsubestemt lønnstilskudd på en mest mulig hensiktsmessig måte". Dette målet innbefatter det å kartlegge rekrutteringen til forsøket og det å få prøvd ut gjeldende rammevilkår (forskrift, budsjettammer), samt å få frem eventuelle forbedringsbehov.

Med denne målformuleringen er det klart at TULT er bestemt og skal gjennomføres og det handler om å finne fram til den mest hensiktsmessige måten å få ordningen til å fungere på, under gjeldende rammevilkår. Videre ligger det i denne måldefinisjonen at forsøket skal oppfattes både som implementering av en etablert modell eller ordning) og som utvikling/justering av ordningen.

TULT-forsøket er i de fem fylkene i praksis definert med noe ulike mål. Den ene forståelsen har vært å nå fylkets måltall for antall deltakere for den vedtatte modellen/ordningen, altså det vi kan forstå som mekanisk implementering av TULT. Dette er en måldefinisjon som forutsetter sterk sentral styring og lojal oppfølging lokalt.

Den måldefinisjon som har ligget til grunn for prosjektledelsen i NDU og blant forsøksfylkenes koordinatører, har vært å definere forsøket som det å utvikle og justere en vedtatt, men ikke ferdig utviklet ordning. Dette kan vi forstå som fleksibel eksperimentering rundt en vedtatt ordning, med lokal utprøving og en sentral ledelse som tilrettelegger for kunnskapsutvikling basert på erfaringsutveksling.

3.2 Prosjekt og prosjektledelse

De fem forsøksfylkene fikk øremerkete midler på kr 500 000 til personalressurser i 2007. Ansvaret for prosjektgjennomføringen har vært lagt til NAV drift og utvikling (NDU). Prosjektledelsen i NDU har hatt en uttalt "bottom up"-strategi, med vekt på at forsøket skulle vokse fram i fylkene innenfor de gitte rammer, med betydelig medvirkning fra prosjektkoordinatorene i de fem forsøksfylkene. Hensikten med denne strategien har vært "å oppnå best mulig forankring i etaten og best mulig kvalitet".

Implementeringsstrategien videre var ”å samkjøre og harmonisere praktisering av ordningen på landsbasis på basis av de gode metoder som prosjektet kommer frem til”.

I løpet av prosjektperioden har det vært kontakt mellom prosjektledelsen og de fem koordinatorene i forsøksfylkene gjennom telefon, e-post og ved prosjektsamlinger. Opplegg og dagsorden for samlingene har vært utarbeidet i samråd med prosjektkoordinatorene, som er blitt oppfordret til å melde inn hva de anser som viktige problemstillinger for å komme videre og lykkes med TULT. Disse problemstillingene er blitt drøftet i arbeidsgrupper på samlingene, hvor man har utarbeidet handlingsalternativer.

Den 18. og 19. april 2007 var det oppstartsamling for de ansvarlige kontaktpersonene i forsøksfylkene. På denne samlingen var det innlegg fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om målet med TULT, TULTs målgruppe og arbeidsevnevurdering generelt. NDU gjorde rede for bruk av Arena for TULT-deltakere og LØFT-instituttet hadde innlegg om det å jobbe i prosjekt. På samlingen var det gjennomgang av fylkenes status med hensyn til blant annet organisering av forsøket, målgrupper, og internt og eksternt samarbeid.

En ny samling ble holdt den 26. - 28. september, kombinert med ekskursjon til København for å få informasjon om den danske fleksjob-ordningen. Med her var også aktører som var involvert i "Uførepensjon som lønnstilskudd". Videre deltok en representant fra Arbeidsrådgivningskontoret Østfold, som holdt faglig innlegg om hvordan man skal få til "bærekraftig sysselsetting av personer med behov for bistand/tilrettelegging", mens AFI presenterte opplegg for den foreliggende evalueringen og holdt faglig innlegg om "tiltak/initiativ for å få utsatte grupper i arbeid". En representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet holdt innlegg om forsøket overordnede mål, og det ble gjort en gjennomgang av status i fylkene. I debatten kom det fram usikkerhet knyttet til fylkenes rammer for forsøket og hvem som er målgruppe for forsøket, særlig hvordan TULT skal brukes for kandidater med lav arbeidsevne og spørsmålet om kombinasjon av TULT og uførepensjon.

Forsøket skulle gjøres landsdekkende fra 1.1.08 og NDU kalte inn til møte med kontaktpersoner i alle fylker 23.11.07. Samlingen ble utformet og administrert sammen med koordinatorene fra de fem forsøksfylkene. Et eget punkt på dagsorden for denne samlingen var informasjon, veiledning og tips fra koordinatorene. Samlingen tematiserte bl.a. ”hvordan finne aktuelle kandidater?”, ”hvordan følge opp kandidater inn i arbeid og etterpå når arbeidsforholdet er etablert?” og hvordan ”både støtte arbeidsforholdet og sørge for eventuell justering av lønnstilskuddet.”

En viktig del av prosjektet var arbeidet med utfyllende retningslinjer som forsøket og NDU hadde fått i oppdrag å utarbeide. Disse var ikke klare på dette tidspunktet og det ble derfor tatt opp på samlingen at dette var en oppgave som det hastet med å få utført. Arbeids- og velferdsdirektoratet presenterte målet for forsøket, ”rammer gitt fylkene” for forsøket, samt ”regler og utfyllende retningslinjer”, med presentasjon av ”de enkelte bestemmelser og viktigste retningslinjer”.

3.3 Forholdet mellom forsøksfylkene og prosjektledelsen sentralt

Kontakten mellom prosjektledelsen i NDU og koordinatorene i de fem forsøksfylkene har vært god, og det har fortløpende vært god dialog rundt arbeidet med utfyllende retningslinjer.

Prosjektledelsen får svært gode skussmål fra forsøksfylkenes koordinatorene. De mener det har vært god kommunikasjon både telefonisk og via e-post, og på samlinger. Prosjektlederen har vært ”lett å få i tale, og har fulgt opp henvendelser”.

En innvending fra fylkenes koordinatorene er at det har vært lite praktisk hjelp å hente på sentralt hold. Dette skyldes sannsynligvis at man i NDU ikke alltid har kunnet gi det svaret eller den praktiske hjelpen man har etterspurt i fylkene - fordi disse ikke fantes. Eksempler som nevnes er støttmateriell, informasjonsbrosjyrer, bedre registreringsrutiner, at forskriften kom sent, at det tok lang tid før utfyllende regler kom på plass, det manglet en tydeligere standard i forhold til målgruppe – ”sånn at vi ble mer ’tunet’ inn på det samme i alle fylkene”, i tillegg til uklarhet i forhold til det at man skulle holde seg til ”de eksisterende rammene” samtidig som man ikke skulle avslå nye relevante kandidater til TULT.

Det er typisk for utviklingsprosjekter at løsninger skal utvikles. Dette forutsetter naturligvis at de som er involvert i prosjektet er innstilt på at løsningene i utgangspunktet ikke finnes, og at de har tid og ressurser til disposisjon til å utvikle disse. En slik ”bottom up”-strategi forutsetter da sterk vektlegging av erfaringsutveksling og faglige diskusjoner. Dette har det vært lagt tilrette for i forsøket av NDU, men flere av koordinatorene gir uttrykk for at det har vært for få muligheter til å diskutere konkrete saker i forbindelse med TULT, at det har vært lite kontakt fylkene imellom mellom samlingene, og at man burde hatt samlinger kun med koordinatorene for å utveksle erfaringer og problematisere konkrete saker og muligheter til å gå i dybden i disse. Uttalelser av typen ”de grundige fagdiskusjonene i forsøket kom sent”, ”vi mangler faglige konklusjoner” og ”det er fortsatt ulike holdninger til TULT internt i

fylket”, tyder på at flere av koordinatorene opplever at det fortsatt er mye som er uavklart med TULT.

Det ser ut til at faktorer som NDUs prosjektledelse ikke har hatt kontroll over har begrenset ”bottom-up strategien” og utviklingsaspektet i forsøket noe - som det at koordinatorene i fylkene ikke har hatt nok tid til å fungere som aktive medspillere og pågående ”opinionsledere” i sitt eget fylke. Flere av dem har hatt det travelt, de har hatt vansker med å samle seg til grundige fagdiskusjoner på grunn av ”involvering i mange andre prosjekter”, ”for mange andre oppgaver” og – som flere av dem påpeker - en generelt stresset stemning på grunn av ”alt styret rundt NAV-reformen”. En annen faktor som nok har bremset aktiviteter og kreativitet på lokalt nivå, er uklarheter rundt forsøkets rammer og den tvetydige styringen gjennom måltall.

3.4 Prosjektarbeidet i de fem forsøksfylkene

Måltallet for deltakere på TULT i de fem forsøksfylkene for 2007 var satt til 100, og fylkene skulle dekke behovet for lønnstilskudd innenfor tildelt aktivitetsramme. Mens det totale antallet deltakere ifølge interne dokumenter var 33 i september 2007, var antallet økt til 74 i oktober og samtlige fylker hadde fylt sine måltall ved årets slutt. Ifølge koordinatorene var fordelingen i fylkene slik:

Ansatte med tidsubestemt lønnstilskudd, fylkesvis fordeling, måltall for 2007 og 2008 og faktisk fordeling oktober 2007 og mai 2008.

<i>Fylke</i>	<i>Måltall 2007</i>	<i>Oktober 2007</i>	<i>Mai 2008</i>	<i>Måltall 2008</i>
Akershus	40	24	55	48
Vestfold	25	13	47*	29
Aust-Agder	12	13	41*	14
Nord-Trøndelag	13	8	16	15
Finnmark	10	16	51	12
Sum	100	74	210	118

Kilde: Måltall er opplyst av NDU, mens tall for oktober og mai 2007 er opplyst av fylkeskoordinatorene. Kommentar: Fylkeskoordinatorene opplyser at tallene for oktober og mai 2007 avviker fra registreringer i Arena. Tall for oktober og mai er kumulative, mens måltall for 2008 er antall nye TULT-plasser som er tildelt det enkelte fylke.

*Juni 2008.

Alle fylkene nådde måltallene på mer og mindre samme tidspunkt. Det var en markant økning av deltakere på TULT fra september/oktober 2007, og det har ifølge koordinatorene ikke vært vanskelig å rekruttere deltakere. Mens det ser ut til at det var noe stillstand etter at måltallene var nådd, særlig i de første månedene av 2008, har det vært en jevn økning av antall saker i april og mai. Måltallet for 2008 for hele landet er fra

NDU opplyst å være satt til 500. Selv om måltallene for 2008 innebærer en dobling av måltallene for 2007, kan de synes lave.

Det er ifølge saksbehandler-informanter i all hovedsak ”gamle saker” i NAV-systemet som er hentet fram, det vil si at man har leitet etter det man så for seg som ”typiske TULT-saker”, mer enn å vurdere nye saker. TULT-sakene er enten folk som har gått lenge i attføringssystemet, eller folk som har gått lenge sjukmeldt/på rehabilitering. I Vestfold og Nord-Trøndelag var ifølge koordinatorene de fleste deltakerne av den førstnevnte kategorien, mens det blant deltakerne i Aust-Agder var flere som hadde arbeidsforhold fra før. Dette kan skyldes at Arbeidslivssenteret var med i prosjektgruppa i fylket, og at dette samarbeidet var mer tydelig enn i de andre fylkene. Samtidig ser det ut til at Aust-Agder har mange TULT-saker med ansatte med svært redusert arbeidsevne, og dermed flere som kombinerer en ansettelse med TULT og uførepensjon.

Organisatorisk har Akershus, Vestfold og Aust-Agder vært mer typisk prosjektorganisert enn Nord-Trøndelag og særlig Finnmark. Mens noen av forsøksfylkene har brukt av de administrative midlene til å tilsette en egen prosjektleder, mente man i Nord-Trøndelag at det å ha en egen prosjektleder var ”litt mye for 20 tiltaksplasser...” og valgte heller å ha en kontaktperson for forsøket. Kontaktpersonen har som ansvar ”å gjøre ordningen kjent i fylket, og ”selge” den til tjenesteområdene (...), svare på spørsmål og eventuelt bistå ved vurdering av enkeltsaker. Vi må også samle, systematisere og kunne presentere data om de vi rekrutterer til ordningen, og om våre arbeidsmetoder.”

I alle fylkene bortsett fra Finnmark har de ansvarlige koordinatorene hatt flere oppgaver enn selve forsøket med TULT. Det er derfor vanskelig å se noen markante forskjeller fylkene imellom med hensyn til måten man har jobbet på i forsøksperioden. Det kan likevel se ut til at ”prosjektfylkene” Aust-Agder, Vestfold og Akershus har vært mer aktive enn Finnmark og Nord-Trøndelag med utvikling av for eksempel konsepter for oppfølging, manualer for arbeidsevnevurdering og rutiner for registrering i Arena. I Akershus organiserte man en felles prosjektgruppe for TULT og Tilretteleggingsgarantien, og det er kun i dette fylket vi finner eksempler på samordning av arbeidet med disse to ordningene.

Aust-Agder har hatt en egen arbeidsgruppe på fylkesnivå med Arbeidslivssenteret og arbeidsgruppa har hatt nært samarbeid med Arbeidsrådgivningskontoret (ARK). Arbeidsgruppa har vurdert hver enkelt sak for bruk av TULT. Selv om man også i de andre fylkene har konsultert med koordinator, har lokalkontorene og saksbehandlere i disse fylkene i større grad foretatt selvstendige vurderinger og gjort beslutninger. Prosjektlederen har vært involvert dersom det har vært usikkerhet. Dette kan ha bidratt

til større lokal ansvarlighet enn om en fylkesgruppe hadde styrt mer. På den andre siden har organiseringen med en overordnet arbeidsgruppe på fylkesnivå sikret en god diskusjon og en faglig plattform som kanskje er mer tydelig i Aust-Agder enn i de andre fylkene. Det nære samarbeidet med ARK har bidratt til at man i Aust-Agder mer metodisk enn de andre fylkene har brukt og utviklet arbeidsevnevurdering i forsøksperioden.

I Finnmark fikk koordinatoren permisjon fra sin stilling i NAV trygd for å konsentrere seg om TULT, men det ble ikke organisert noen egen prosjektorganisasjon. Mye av tiden gikk med til å reise rundt til NAVs lokalkontor i fylket og snakke med saksbehandlere om TULT. Prosjektlederen, som hadde bakgrunn fra NAV trygd, mener at det hadde vært en fordel om koordinatorstillingen hadde vært delt med en fra NAV arbeid, blant annet fordi ”tenkningen rundt TULT og registreringssystemet Arena var ukjent”. Sammenliknet med de andre fylkene, ser det ut til at koordinatoren i Finnmark har vært mer ensom i sitt arbeid med forsøksprosjektet.

3.5 Samarbeid om TULT i NAV-systemet

Flere informanter i NAV-systemet framhever TULT som ”den første ordningen i NAV-ånd”, fordi det krever samarbeid på tvers av grensene for de gamle etatene. Flere saksbehandlere sier at TULT er blitt det første tiltaket som de med bakgrunn fra trygd føler et eierforhold til, og at de andre tiltakene er det fortsatt de gamle Aetats-folkene som har eierskapet til.

Det ser likevel ut til at TULT i forsøksperioden mest har vært en sak for de i de fem forsøksfylkene som tradisjonelt har drevet med attføring. Kanskje er det noe overraskende at ordningen er mindre kjent blant de som driver fram NAVs markedsarbeid. Blant ansatte med bakgrunn fra den gamle trygdeetaten er TULT mest kjent blant de som driver med sykefraværsoppfølging, og da særlig i Arbeidslivssenteret (ALS). Her sies det at stadig flere ser at TULT kan være til god hjelp i forhold til både sykefraværsoppfølging og med tanke på å styrke delmål 2 i IA-avtalen. ”I flere saker har Arbeidslivssenteret i samarbeid med IA-bedrifter tatt initiativet til TULT. Sakene er så tatt videre til lokalkontorene, og trygden har tatt oppfølgingen, selv om Arena har ligget i arbeidsdelen”, forteller en saksbehandler, og en annen sier: ”Arbeidslivssenteret har tatt oppfølgingen av arbeidsgiver i noen saker”.

Ifølge de involverte i NAV-systemet er det forholdsvis lite samarbeid med tiltaksarrangører om TULT, men det er en økende nysgjerrighet fra tilretteleggere i Arbeid med bistand (AB), som ser at TULT kan være hensiktsmessig for å få et arbeids-

forhold på plass etter en hospiteringsperiode. I AB-tiltak i to av de fem forsøksfylkene mente imidlertid tilretteleggere at det har vært vanskelig å få saksbehandlere til å vurdere TULT for deltakere de har på hospitering og hvor de mener at TULT kunne ha vært hensiktsmessig. TULT er blitt positivt mottatt i Arbeidslivssentrene, men flere melder at de har opplevd nøling blant NAVs saksbehandlere med å bruke ordningen. Det er også deltakere i TULT som har opplevd at saksbehandlere i forsøksfylkene ikke har hatt kunnskap om TULT.

Et skepsis mot TULT, som noen få saksbehandlere forfekter, er det å betale arbeidsgivere for å ta imot eller beholde arbeidskraft. En skeptisk saksbehandler mener at det er feil bruk av offentlige midler ”å sponse arbeidsgivere og arbeidsplasser som har ødelagt de ansattes helse”. Et annet synspunkt er at ”det burde jo egentlig være unødvendig å gi arbeidsgivere tilskudd for å ta imot eller beholde arbeidskraft i en tid med stramt arbeidsmarked”. Selv om dette ikke ser ut til å være utbredte synspunkter, viser det at det finnes innvendinger i etaten mot sider ved TULT.

Det skal også nevnes at flere har påpekt at de ikke liker forsøkets navn, Tidsubestemt lønnstilskudd og forkortelsen TULT. Faglig sett kan navnet være uheldig, fordi det er det økonomiske tilskuddet som er kilde til navnet, ikke det sysselsettingsmessige, som i Danmark, hvor man nytter benevnelsen ”fleksjobb” – altså en fleksibel jobb.

3.6 Uklarheter rundt forsøkets rammer

I praksis ser det ut til at man i fylkene, i alle fall i den første perioden, var mer opptatt av å nå måltall enn å utvikle praksis, metode og modeller for TULT.

På lokalt nivå har TULT gått inn som ett av mange tiltak, som en del av tiltaksspektret. Noen saksbehandlere gir uttrykk for at de ikke opplever TULT som noe spesielt eller så veldig nytt, utover det at lønnstilskuddet i ordningen ikke har noen fast tidsbegrensning. Dette kan være en indikasjon på at saksbehandlere ikke har vært involvert i forsøket med tanke på å eksperimentere med metodeutvikling, eller at de har bred erfaring med bruk av lønnstilskudd, herunder langvarig lønnstilskudd. Det kan også være en indikasjon på at måltallstyring og streng økonomioppfølging virker hemmende på et utviklingsforsøk. Satt på spissen, kan man si at i et utviklingsforsøk kan ett eneste tilfelle med TULT - gitt gode analyser og fagdiskusjon - gi svært nyttig metodeinnsikt, mens ett slikt tilfelle ikke tar seg særlig godt ut statistisk i forhold til måltall. Samtidig skal det påpekes at tidkrevende prosesser med en enkelt bruker som gir liten avkastning

i forhold til måltall ikke er et spesifikt problem for TULT. Dette er et generelt problem knyttet til attføring av brukere med omfattende og sammensatte bistandsbehov.⁷

Veksten av antallet saker med TULT avtok noe etter at måltallene var nådd. Hva var det som begrenset veksten? Forskriftens § 2 slår fast at TULT skal forbeholdes personer i og utenfor arbeidslivet som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og hvor alternativet kan være overgang til uførepensjon. Forskriften slår også fast at målgruppen kan omfatte personer som er innvilget gradert eller full uførepensjon. Det er klart at denne angivelsen av målgruppe stiller krav til skjønnsutøvelse og vurdering, slik det også er tilfelle med vurdering for uførepensjon. Det at mange saksbehandlere har savnet presiseringer for hvem som skal prioriteres, altså tydeliggjøring av målgruppe, kombinert med en uttrykt skepsis blant lokale NAV-ledere mot å inngå nye avtaler etter at fylkets måltall var nådd, kan ha begrenset veksten av antall TULT-saker.

Selv om skjønnsutøvelsen knyttet til vurdering og godkjenning av TULT er krevende, er det likevel grunn til å anta at det ikke kun er selve skjønnsutøvelsen som har begrenset veksten. Grunnlaget for denne antagelsen er at saksbehandler-informanter i alle fylkene forteller om mye skepsis ved NAV-kontorene mot TULT fordi man oppfatter at det innebærer å påta seg økonomisk ansvar over lang tid: ”Jeg kunne tenke meg en tilbakemelding fra direktoratet i forhold til plasser og garanti for videreføring av de vi igangsetter. Det kan bli snakk om ganske mange saker vi binder opp i fremtidige budsjett.”

Saksbehandlere hevder at TULT, isolert sett, er en kostbar ordning som gjør stort innhogg i fylkenes tiltaksbudsjett og at store midler dermed bindes opp i ubestemt tid. I 2007 ble TULT finansiert over tiltaksbudsjettet for yrkeshemmede. Fra 2008 ble tiltaksbevilgningene for ordinære og yrkeshemmede slått sammen. Saksbehandleres grunner til å holde igjen på antallet TULT-saker utover det fastsatte måltallet kan tyde på at man i forsøksfylkene i de første månedene av 2008 ikke oppfattet det slik at denne sammenslåingen gav større fleksibilitet eller økt rom for lokal prioritering.

Saksbehandlere i samtlige fylker viser til at det har vært uklar kommunikasjon. På den ene siden skulle man holde seg til ”de eksisterende rammene”, og på den andre siden kom oppfordringen fra prosjektledelsen sentralt om å iverksette ”nye saker”. I et internt prosjektdokument står følgende:

”Fylkene skulle i sin planlegging av budsjett og aktivitet for 2008 ta høyde for en opptrapping på tidsubestemt lønnstilskudd. Hvis det er for lite midler/plasser skal de ta

⁷ Jf rapporter om Arbeid med bistand (Spjelkavik m.fl. (2003, 2004), hvor det påpekes at saksbehandlere i enkelte tilfeller har incentiver til å få avsluttet saker raskere enn ansatte i tiltaket, som viser til behov for lengre oppfølging – også etter at deltakerne er kommet i jobb.

det opp med controller i sitt fylke som igjen tar det opp med sin kontaktperson i direktoratet. Og igjen, ingen skal stoppe tiltaket eller begrense innsøkingen ift midler. Dette er sagt på flere samlinger og i mål og disponeringsbrevet til fylkene som ble sendt ut før jul.”

Dette var det ifølge informantene vanskelig å forholde seg til, særlig for de på lokal-kontorene, som også måtte forholde seg til motstridende signaler fra controllerne i fylket. Det ser ikke ut til at man i fylkene ble beroliget av at Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde sendt ut informasjon om at ingen nye TULT-saker skulle stoppes på grunn av manglende midler.⁸ På en prosjektledersamling 1. april 2008 ble det informert fra direktoratet om disponeringsbrev til fylkene om tidsubestemt lønnstilskudd, og at dette var tatt opp på Fylkesdirektørmøte, samt e-post til alle controllerne. Likevel kom det på samlingen fram at det fortsatt var ”usikkerhet knyttet til budsjettering”, at ”budsjetteringen kan hemme utviklingen i TULT” og at ”beskjeden om økning har ikke blitt godt nok kommunisert til controllerne”.

3.7 En alternativ finansiering?

Mens utviklingen sentralt, ikke minst med NAV-reformen, ser ut til å ha gått i retning av økt fleksibilitet, for eksempel gjennom sammenslåing av budsjettposter, kan det være grunn til å anta at usikkerheten knyttet til finansiering har sammenheng med at detaljstyring i forhold til måltall fortsatt er dominerende lokalt. Det kan se ut som at dette til en viss grad har bidratt til å undergrave forsøkets handlingsrom og mulighetene til å gjøre lokale prioriteringer fordi man oppfatter det sånn at ordningen kan legge beslag på store budsjettet for tiltaksmidler over mange år.

Med bakgrunn i denne usikkerheten som har oppstått, er det flere involverte i NAV-systemet som har tatt til orde for at TULT, gitt at den skal få et større omfang, bør finansieres som en egen budsjettpost. Dersom ordningen skal få et stort omfang, vil det ifølge dette resonnementet være en fordel med en finansiering som ikke er rammestyrte og dermed ikke så konjunktur- og politisk utsatt. En av de involverte i TULT-forsøket skriver i en e-post:

”TULT bruker av tiltaksmidlene på en måte som ikke passer godt med budsjettering for tiltaksmidlene. Jeg mener at dette bør løses på andre måter enn å gjøre ordningen mindre raus, for eksempel ved å separere budsjetteringen av TULT, jf at TULT reduserer folketrygdutgiftene, som er overslagsbevilget.”

⁸ Opplyst på prosjektledersamling den 23. november 2007.

Noen involverte viser til at reaktivering av uføretrygd hadde egen budsjettpost, og at liknende finansieringsløsninger bør vurderes for TULT ettersom ordningen trenger langvarig finansiering som alternativ til uførepensjon. Et forslag som har vært nevnt, er å finansiere tidsubestemt lønnstilskudd som en overslagsbevilgning, eventuelt over folketrygden. Mens noen hevder at dette vil gjøre finansieringen lettere og at rammene blir bredere, hevder andre at det å ha TULT som egen budsjettpost vil gjøre budsjetteringen vanskeligere, gi mindre handlingsmuligheter og trangere rammer. En innvending mot finansiering av TULT over folketrygden er at arbeidstakeren lett får identitet som trygdemottaker, noe ordningen nettopp skulle motarbeide. En annen innvending er at øremerket overslagsbevilgning kan øke faren for feil bruk og misbruk av ordningen. I den danske fleksjobb-ordningen overføres statlige midler til kommunene som overslagsbevilgning. Ifølge Magasinet Lederen anklages de danske kommunene for å være for rause med fleksjobb-ordningen, fordi de tjener på ordningen:

"En oppgørelse fra Ankestyrelsen viser, at kommunerne i halvdelen af sagerne ikke er tilstrækkeligt grundige, når de undersøger, om ansøgeren virkelig er syg, eller om der findes alternativer til fleksjob. Politikerne mistænker kommunerne for kassetænkning. De får nemlig en stor andel af pengene – 65 procent – refunderet fra staten, og dermed er fleksjob en langt bedre forretning for kommunen, end hvis vedkommende skulle på eksempelvis kontanthjælp" (Magasinet Lederne nr. 2, februar 2006).

Dette er en konflikt vi kjenner igjen fra satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp (Tiltaksplan mot fattigdom):

"I sosialtjenesten anklaget man Aetat for å ha for høye terskler for deltakelse i sitt tiltaksspekter. I Aetat mistenkte man sosialtjenesten for primært å være opptatt av å få flest mulig stønadsmottakere vekk fra kommunale budsjetter og over på en statlig tiltaksfinansiering. Denne mistanken var antakelig til en viss grad berettiget (...)"⁹

Enkelte fylker opplever fortsatt at det er problematisk å innvilge TULT fordi det gir langvarige økonomiske bindinger. En koordinator kommenterte dette på følgende måte:

"Jeg luftet litt muligheten for å få mer penger dersom vi fikk mange nye tultur inn... Jeg fikk til svar at vi kunne godt gå over antall tiltaksplasser, men måtte holde forbruket vårt i balanse. Dvs. at vi ikke får tilført noen ekstra kroner dersom behovet skulle oppstå. Vi skulle på ingen måte bremse, men skal ompostere i budsjettet".

Dette innebærer at fylkene må være gode til å gi innspill til budsjett/rammer for tiltak, der også TULT inngår, og at de må prioritere innenfor rammen hvis de går over måltallet for TULT. Samtidig er det gitt instruks i styringsdokumenter på at ingen personer i målgruppen skal få avslag på grunn av budsjett/rammer og /eller på grunn av

⁹ Schafft & Spjelkavik (2006:32).

langvarig bindinger av tiltaksmidler, manglende midler eller plasser – og at det er mulig å få økte rammer totalt dersom det er nødvendig.

3.8 Oppsummerende drøfting

Gjennom forsøket i de fem fylkene er TULT godt på vei til å bli integrert i NAV. Ordningen oppfattes som en del av ”NAV-tanken”, der man vektlegger samarbeid mellom ulike deler av NAV, på linje med Tilretteleggingsgarantien og Kvalifiseringsprogrammet.

Ordningen er blitt positivt møtt i fylkene, både internt i NAV og særlig blant arbeidsgivere og ansatte/arbeidssøkere. Arbeidet med forsøket har skapt bedre samarbeid mellom de involverte fra de gamle etatene og Arbeidslivssenteret. Erfaringer fra Aust-Agder tyder på at ARK kan være en spydspiss i bruken av arbeidsevnevurderinger, mens erfaringene fra fylkene ellers tyder på at NAV lokal ikke helt har kommet i gang med arbeidsevnevurdering ennå.

Det kan tenkes at en mer ”top-down” strategi for styring av forsøket kunne ha sikret at utfyllende retningslinjer hadde kommet tidligere på plass, og at noe av uklarheten mht. målgruppe, praksis for fastsettelse av lønnstilskudd og forholdet mellom TULT og gradert uførepensjon kunne ha vært ryddet unna. Men en slik styring ville ha redusert preget av ”utviklingsprosjekt” i forsøket, og det er lite trolig at mindre medvirkning ville gitt mer metodisk utvikling eller mer omforent faglig innsikt.

Det kan imidlertid se ut til at faktorer som NDUs prosjektledelse ikke har hatt kontroll over, har begrenset utviklingsaspektet i forsøket noe - som det at koordinatorene i fylkene ikke har hatt nok tid til å fungere som aktive medspillere og pågående ”opinionsledere” i sitt eget fylke. En faktor som har bremsset aktiviteter og kreativitet på lokalt nivå er uklar kommunikasjon rundt forsøkets rammer og styringen gjennom måltall. I tillegg til vansker med skjønnsutøvelse og usikkerhet knyttet til finansielle aspekter for TULT-ordningen, har TULT-forsøket kommet på et tidspunkt der både lokale NAV-ledere og fylkeslederne har hatt mer fokus på NAV-reformen og på å holde produksjonen i gang, enn på nye enkeltområder og enkeltordninger. Usikkerheten knyttet til finansiering av TULT kan forstås som resultat av at styringssignaler fra sentralt hold og fra fylkesleddet i NAV oppfattes som forskjellig ved NAVs lokalkontorer. Dette kan i forsøket ha ført til en tendens – særlig i den første fasen – til at man mer har leita etter ”de gode TULT-sakene” for å nå måltall, enn å utvikle systematisk metodikk for ordningen.

De fleste saksbehandler-informantene i forsøksfylkene gir uttrykk for at det i et par år har vært snakk om at noe nytt skulle komme: ”Dette har jeg ventet på lenge”, sa flere saksbehandlere. De sikter da ikke til lønnstilskuddet i seg selv, men til det at det er tidsubestemt.

De fleste saksbehandlerne omtaler likevel TULT som noe som kommer i tillegg til eksisterende tilbud, som ”ett av mange tiltak”, og ikke som en ordning som eventuelt kan erstatte tilbud som har vært mindre hensiktsmessige overfor en bestemt målgruppe. Dette kan bety at involverte saksbehandlere i forsøksfylkene ser for seg at det finnes en målgruppe som det er lettere å få i jobb, eller beholde i jobb, med TULT. Dette tyder på at TULT kan fungere som en ordning som skal brukes når ikke andre tiltak har ført frem eller vurderes som hensiktsmessig.

Det er usikkerhet i NAV både i forhold til TULTs andel av tiltaksmidlene og i forhold til hvor utbredt ordningen kan komme til å bli. Mens noen få saksbehandlere og andre i etaten mener at TULT medfører en risiko for at store deler av tiltaksmidlene kan komme til å bli brukt på en relativt liten gruppe, gir viser flere til at det er vide kriterier for TULT og at det dermed fort kan bli mange saker: ”Jeg kunne lett ha både doblet og tredoblet antallet TULT-saker”, sier en saksbehandler, og flere sier det samme. Årsaken til at dette ikke har skjedd, er sannsynligvis det forhold at man i NAVs ytre etat har nølt med å bidra til vekst i bruk av TULT utover måltallene. Begge ”gruppene” gir uttrykk for bekymring for at TULT skal legge beslag på store deler av tiltaksbudsjettet.

Store deler av tiltaksmidler for yrkeshemmede i de fleste fylker er bundet opp i tiltaksplasser innenfor skjermet sektor. Bekymringen for at TULT skal legge beslag på for store midler og eventuelt fortrenge andre tiltak, kan være forståelig om man er opptatt av å vedlikeholde de tilbudene som allerede finnes innen skjermet sektor. Selv om de aller fleste i etaten ser ut til å stille seg svært positive til TULT, gir noen av saksbehandler-informantene også uttrykk for bekymring for at TULT kan komme til å legge press på eksisterende tiltak, som det ordinære lønnstilskuddet, APS-plasser og tilretteleggerstillinger i AB, som kan reduseres uten at det får så store synlige konsekvenser.

Spørsmålet er om TULT blir en erstatning eller et supplement til eksisterende ordningene, og hvordan dette i praksis skal foregå. I Danmark kan det se ut til at fleksjob-ordningen i all sin suksess til en viss grad har overskygget andre alternativer. Det TULT tydelig kan erstatte, er lange og nytteløse attføringsløp som ikke fører fram til jobb. Vi har sett flere eksempler på at TULT i praksis kan være et vellykket siste ledd i en tiltakskjede.

4 Implementering av TULT

Etter at prosjektet i de fem forsøksfylkene var over og forsøket ble landsdekkende (ut 2009), deltar koordinatorene i implementeringen av forsøket på landsbasis og de kan kontaktes av kontaktpersoner i de nye fylkene. Fylkeskoordinatorene har deltatt i ulike samlinger og har holdt innlegg om forsøksprosjektet. Det ser foreløpig ut til at dette ikke skjer i særlig stort omfang. En av fylkeskoordinatorene skriver i en e-post: "(Jeg) er ikke blitt kontaktet, og jeg har tatt lite initiativ i 2008. (Det er) for mye annet som opptar oss".

Implementeringsstrategien er at fylkeskoordinatorene fra de fem fylkene skal formidle sine erfaringer til dem som tar i bruk ordningen fra januar 2008. Det er altså ikke sikkert at de erfaringene som forsøksfylkene har skaffet seg, utnyttes aktivt i den videre implementeringen på dette stadium i NAV-etableringen, utover det å holde innlegg på samlinger. Likevel tyder opplysninger fra NDU på at bruken av koordinatorene fra de fem forsøksfylkene har tiltatt utover i 2008.

4.1 Ansatte med TULT

Mens det internt i NAV, og spesielt på lokalt nivå, har vært bremsert mot en større økning av saker med TULT, har det blant aktører i NAV sentralt og i arbeidsmarkedet vært stor interesse og positivitet. En koordinator sier det slik: "Saksbehandlernes tid er en barriere, NAV-etableringen har tatt så mye tid. Men arbeidsgiverne og arbeidstakerne er veldig positive".

Per mai/juni 2008 var det 210 ansatte med TULT i de fem forsøksfylkene. Det er ingenting som tyder på at det er spesielle typer bedrifter som bruker TULT og det ser ut til å være stor spredning på bransjer.¹⁰ Ifølge tall fra koordinatorene er omlag 65 % av de TULT-ansatte i privat sektor. Ut fra de samme opplysningene har andelen ansatte med TULT i offentlig sektor, både ved statlige og kommunale arbeidsplasser, økt i løpet av de siste månedene. Noen av de arbeidsgiver-informantene som har vært blant de mest positive til TULT, forteller at det var de selv som tok initiativ til TULT etter å ha hørt om ordningen. Disse arbeidsgiverne viser til at de er IA-virksomheter og de gir uttrykk for at de har en særlig forpliktelse overfor sine ansatte eller overfor folk som har vært på arbeidspraksis eller ordinært lønnstilskudd. Det kan tenkes at dette er arbeidsgivere som

¹⁰ Evalueringen har ikke hatt tilgang til statistiske opplysninger om hvilken type arbeidsplasser, bransjer eller sektorer TULT-ordningen er brukt i forsøksfylkene.

gjennom IA og samarbeid med ALS har utviklet en spesielt aktiv personalpolitikk for å ivareta sine ansatte.

De aller fleste av ansatte-informantene fikk avtale med NAV om lønnstilskudd i løpet av høsten 2007. Disse hadde enten vært arbeidssøkere som har deltatt lenge i attføringssystemet, eller de var ansatte som lenge hadde vært sjukmeldt, noen så lenge at de hadde vært i rehabilitering. I Aust-Agder var det ved årsskiftet 13 personer med TULT. De fleste av disse var allerede i en prosess med oppfølging fra NAV arbeid eller trygd og hvor målet var å få en jobb. I Akershus var det ved årsskiftet 24 personer som deltok i TULT. De fleste av disse (15 saker) var personer innen attføring og kvalifisering som søkte jobb, men mange av dem hadde et arbeidsforhold. Det er også kommet noen henvendelser fra arbeidsgivere og ansatte uten langvarig sykefravær eller diagnose som har hørt om TULT.

Opplysninger fra prosjektkoordinatorene indikerer at omlag 33 % av de ansatte med TULT hadde en arbeidstilknytning før de kom med i ordningen.¹¹ Arbeidstilknytning omfatter for eksempel ansatte som var i jobb, som var i jobb med lønnstilskudd, som kombinerte uførepensjon og jobb, som hadde sykepenges eller var under rehabilitering. De som ikke hadde arbeidstilknytning før de fikk ansettelse med TULT var for eksempel under attføring, var arbeidssøkere eller hadde uførepensjon.

Følgende oversikt viser hvilke tidligere stønadsordninger ansatte-informantene har hatt, altså før TULT ble aktuelt.

Ansatte-informanters tidligere stønadsordninger (N=43).

*Tidligere stønadsordninger**

Sykepenges: 13

Yrkesrettet attføring: 12

Uføreytelse: 6

Rehabilitering: 5

Lønn: 4

Individstønad: 1

Annet: 1

* En person kan ha hatt flere stønadsordninger. Det mangler informasjon om noen av informantene.

Kilde: Anonymiserte opplysninger fra saksbehandlere.

¹¹ Disse tallene er ifølge enkelte av koordinatorene noe usikre.

Det er et klart inntrykk at TULT er en ordning både for de som står i fare for å ramle ut av arbeidslivet og for de som har problemer med å komme seg inn i det. Det synes også som om TULT-forsøket omfatter en sammensatt gruppe brukere, som tidligere har hatt svært ulike stønadsordninger.

4.2 TULT-ansattes fordeling på kjønn og alder

Tabellen nedenfor viser at det er langt flere menn (omlag 69 %) enn kvinner med i TULT-ordningen i de fem forsøksfylkene.

Antall registrert i TULT pr. mai 2008, fordelt på fylke og kjønn.

<i>Fylke</i>	<i>Menn</i>	<i>Kvinner</i>	<i>Antall</i>
Finnmark	39	12	51
Akershus	37	18	55
Vestfold*	27	20	47
Aust-Agder*	27	14	41
Nord-Trøndelag	14	2	16
Sum	144	66	210

Kilde: Tallene er basert på opplysninger fra fylkeskoordinatorene.

* Pr. juni.

Det er minst skjevhet i kjønnsfordelingen i Vestfold og størst i Nord-Trøndelag. Langt de fleste sakene i Nord-Trøndelag er personer som ikke hadde arbeidstilknytning før TULT, og de aller fleste har fått jobb i privat sektor. I Vestfold er fordelingen på offentlig og privat sektor omtrent lik, hvilket kan indikere at kvinneandelen går opp når andelen av jobber med TULT i offentlig sektor stiger. Dette skal vi komme tilbake til.

Ansatte med TULT fordelt på alder og kjønn

<i>Alder</i>	<i>Menn</i>	<i>Kvinner</i>	<i>Totalt (%)</i>
16 – 24	10	4	14 (7)
25 – 29	18	3	21 (10)
30 – 39	28	11	39 (19)
40 – 49	27	12	39 (19)
50 – 59	41	25	66 (31)
60 – 67	17	11	28 (13)
Ukjent alder	2	1	3
Totalt	143	67	210 (100)

Kilde: Tallene er basert på opplysninger fra fylkeskoordinatorene.

Tabellen over viser at menn som er med i TULT-ordningen er yngre enn kvinnene. Mens det er 56 menn som er yngre enn 40 år, er det kun 18 i den samme alderskategorien som er kvinner. Også i den andre enden av aldersskalaen er kjønnsfordelingen ujevn, med henholdsvis 37 kvinner og 60 menn over 50 år. I Vestfold er det 13 menn med TULT i aldersgruppen 30 – 49 år, mens ingen kvinner som er med i TULT-ordningen i det fylket er yngre enn aldersgruppen 50 – 67 år. I det samme fylket er gjennomsnittsalderen på mannlige deltakere i underkant av 40 år og for de kvinnelige deltakerne 52. De mannlige deltakerne på ordningen er altså betydelig yngre enn de kvinnelige deltakerne.

I Danmark er det ifølge informanter flere kvinner enn menn i fleksjob-ordningen (58 %).¹² Det er sannsynlig at antallet kvinner og også gjennomsnittsalderen på kvinner som jobber med TULT vil stige dersom flere innen offentlig sektor tar i bruk ordningen, slik tilfellet er i den danske ordningen.

Ut fra den bakgrunnsinformasjon som evalueringen har hatt tilgjengelig, kan det se ut til at den typiske ”TULTeren” er en eldre ansatt som er fysisk utslitt, men som forsøker å holde fast på jobben, og en yngre person med redusert arbeidsevne som har vansker med å få en ordinær jobb.

Seniorgruppen på 50+ utgjør 44 % av alle ansatte med TULT. Dette er personer som sliter med helsa etter et langt arbeidsliv, og som har mistet eller er i ferd med å miste et arbeidsforhold. Disse kommer inn på TULT-ordningen i økende grad via ALS og oppfølgingsarbeidet med IA-virksomheter. Det er sannsynlig at antall ansatte med TULT i offentlig sektor, særlig i helse- og sosialsektoren, vil kunne øke kraftig i denne aldersgruppa.

Det er også en stor gruppe ansatte med TULT som er under 40 år (36 %). Mange av disse har antakelig deltatt lenge i attføringssystemet. Dette er unge og middelaldrende med helsebegrensninger som har vansker med å komme i arbeid og som i mange tilfeller aldri har vært i arbeid. Her har andre tiltak som ordinært lønnstilskudd, praksisplass og AB ofte gjort forarbeidet mot en arbeidsgiver og dermed fungerer som en kanal inn mot TULT-ordningen (tiltakskjedning).

For begge gruppene gjelder det, slik saksbehandlerne vurderer det, at alternativet til TULT er (gradert) uførepensjon. Gitt at saksbehandlerne vurderinger er riktige, tyder

¹² Jf f eks Det Centrale Handicapråd og Beskæftigelsesministeriet (2007).

dette på at man sånn sett treffer den målgruppen som ordningen er beregnet på, og at den dermed bidrar til å bremse opp avgangen til uførepensjon.

Det er langt færre kvinner enn menn både i informant-utvalget og i hele TULT-forsøket i de fem fylkene. Av de 210 ansatte med TULT var 144 (omlag 69 %) menn og 66 kvinner. I den danske fleksjob-ordningen er kjønnsfordelingen mer lik. En forklaring på dette kan være at det er et stort antall fleksjobber i offentlig sektor i Danmark, mens det fortsatt er langt færre ansatte med TULT i offentlig sektor enn i privat sektor i Norge. Ifølge informanter har man ved kommunale arbeidsplasser i forsøksfylkene problemer med å finne midler til den lønnsutgiften som står igjen etter at TULT har dekket en viss prosentandel av lønnen.

Kvinner i informant-utvalget av de TULT-ansatte jobbet langt færre timer per uke enn menn, og ingen av dem jobbet full stilling. I Aust-Agder totalt jobbet ifølge prosjektkoordinatoren 10 menn og 4 kvinner med TULT i full stilling. Mens omlag 27 % av samtlige kvinner i forsøksfylkene som er ansatt med TULT er under 40 år, er nesten 40 % av alle menn med TULT under 40 år. Det er altså færre kvinner enn menn med i TULT-forsøket, kvinnene er relativt sett eldre enn menn som er ansatt med TULT, mens utdanningsnivået fordelt på kjønn er ganske likt.

Blant menn i informant-utvalget har 12 personer fagbrev, mens få av kvinnene har det (totalt 3). Det høye innslaget av menn med fagbrev skyldes antakelig at produksjonsvirksomheter og verksteder er kommet mer med i TULT enn typiske kvinneyrker. Her er et eksempel:

En eldre arbeidstaker som har hatt den samme fysiske tunge jobben i 35 år. Arbeidsutøvelsen krever både, styrke, presisjon og faglig kompetanse. Nå greier han ikke lenger den fysiske delen av arbeidet, og er derfor blitt en rettleder for nye, yngre arbeidstakere. Han har full stilling, men kan være fleksibel med pauser og arbeidstempo. Han mener sjøl at han fysiske greier 40 – 50 % av det han klarte tidligere, men jobben han har nå som rettleder er en annen og derfor ikke sammenliknbar. Nå kan han planlegge arbeidsdagen og arbeide i sitt eget tempo. Mens han tidligere måtte dra heim fra jobben for å kvile, klarer han nå, etter at TULT kom på plass, å være tilstede hele dagen. Han har søkt om uføretrygd, men ønsker selv nå å kunne være så lenge som mulig i denne jobben, så lenge arbeidsgiveren mottar TULT og har nytte av arbeidsinnsatsen.

Det er interessant å merke seg at disse mennene med fagbrev, særlig de eldre, har en høy stillingsprosent. Flere av dem forteller at de har vært lenge hos den samme arbeidsgiveren, men at helsen har begynt å skranke og TULT har gitt mulighet for omplassering eller mer tilrettelagt arbeid.

4.3 Ansatte med sterkt redusert arbeidsevne

Ansatte-informanters fastsatte arbeidsevne spenner fra 7,5 % til 64 %, med en klar overvekt av ansatte med en arbeidsevne satt til under 50 %. Det tyder på at arbeidsevnen varierer ganske mye blant de som er med i TULT-ordningen.¹³

Oversikt: Ansatte-informanters arbeidsevne

*Arbeidsevne**

7,5 %:	1
10 %:	1
12,5 %:	6
15 %:	3
20 %:	2
25 %:	9
50 %:	11
60 %:	2
64 %:	1

* Det mangler opplysninger om noen av de 43 informantene. Kilde: Anonymiserte opplysninger fra saksbehandlere i NAV.

Oversikt: Ansatte-informanters diagnosefordeling

Diagnose

Psykisk:	6
Fysisk:	29
Psykisk & fysisk:	3
Annet:	4

* Det mangler opplysninger om noen av de 43 informantene. Kilde: Anonymiserte opplysninger fra saksbehandlere i NAV.

Det er særlig fysiske helseproblemer som reduserer arbeidsevnen blant dem som er ansatt med TULT, i noen tilfeller også psykiske helseproblemer og kombinasjon av disse.

¹³ Evalueringen har ikke hatt tilgang til statistiske opplysninger om arbeidsevnen til de ansatte med TULT.

I den danske fleksjob-ordningen har man erfart at det er vanskelig å finne "fleksjobs" til personer som jobber mindre enn 20 timer i uka, dvs. mindre enn ca 42 % av full stilling.¹⁴ Men i den danske ordningen er det en forutsetning at den fleksjob-ansatte er ansatt i full stilling. Det betyr at man blir ansatt og lønnet i full stilling, men jobber mindre enn det. I den norske TULT-ordningen finner vi andre løsninger:

En 54 år gammel kvinne med ryggproblemer ble søkt inn i en virksomhet på initiativ av et arbeidsmarkedstiltak. Hun jobbet ut 2007 i 50 % stilling som resepsjonist. Jobben er tilrettelagt slik at hun også får arbeidsoppgaver som gir mye bevegelse. Da virksomheten ikke lenger hadde lønnsmidler til å la henne fortsette, introduserte NAV en løsning med 75 % TULT i 50 % stilling og kvinnen søker 50 % uføretrygd.

En ung kvinne med psykiske problemer har fått ansettelse i en 30 % spesielt opprettet stilling, der TULT dekker 75 % av lønnsutgiftene. Kvinnen har aldri tidligere vært i arbeid. For å få et tryggere inntektsgrunnlag søker hun 70 % uføretrygd. Både saksbehandler, hun selv og hennes pårørende ser for seg at stillingsprosenten kan økes i framtida.

En annen løsning har vært å gi tilskudd ut fra vurdering av arbeidsevne i full stilling til ansatte med gradert uføretrygd. Slike reaktiveringstilfeller er ifølge saksbehandlere vurdert som mest relevant i tilfeller der personen har en arbeidsevne som vil kunne redusere uførepensjonen. Det er også eksempler på at man har gitt TULT til personer som har vært vurdert som på vei til en gradert uførepensjon og hvor man mener at TULT kan bidra til å forhindre uførepensjon.

Blant ansatte-informanter var det 7 % av mennene som jobbet med TULT i mindre enn halv stilling. Tilsvarende tall for kvinnene var 31 %. Dette kan indikere at det er et relativt stort innslag av ansatte med TULT som jobber få timer.

Ansettelsesprosenten for TULT-ansatte i to av fylkene (Vestfold og Aust-Agder) er slik:

TULT-ansattes ansettelsesprosent i Vestfold og Aust-Agder

<i>Antall</i>	<i>Ansettelsesprosent</i>
50	100 %
3	80 - 84 %
2	70 - 75 %
3	60 %
15	50 %
2	40 %
3	30 %
2	20 %

Kilde: Fylkeskoordinatorene.

¹⁴ Ifølge en dansk fleksjobkonsulent.

Antakelig kombinerer mange av de ansatte gradert uføreytelse og lønnstilskudd/lønn, det vil si at dette er personer som har fått innvilget trygd tidligere eller i forbindelse med igangsetting av tiltak/ansettelse. I disse tilfellene har det vært aktuelt med ansettelse i deltidsstilling med lønnstilskudd vurdert ut fra arbeidsevne i denne stillingen.

Oversikten nedenfor indikerer at de TULT-ansatte har prøvd mange tiltak før de kom med i ordningen.

Ansatte-informanters tidligere arbeidsmarkedstiltak (N=43)*

<i>Tidligere tiltak</i>
Arbeidsmarkedsopplæring: 2
Lønnstilskudd: 8
Arbeidspraksis: 11
Arbeidsmarkedsbedrift: 6
Arbeidspraksis skjermet virksomhet: 4
Arbeid med bistand: 6
Utdanning for yrkeshemmede: 3
Bedriftsintern attføring: 1

* En person kan ha hatt flere arbeidsmarkedstiltak. Det mangler informasjon om noen av informantene. Kilde: Anonymiserte opplysninger fra saksbehandlere i NAV.

Flere av de ansatte-informantene har vært i arbeidsmarkedstiltak tidligere. Mange har hatt praksisplass, det ordinære lønnstilskuddet, Arbeid med bistand og Arbeidsmarkedsbedrift uten at de har lyktes i å få jobb.

4.4 Kombinasjonsløsninger

Noen saksbehandler-informanter stiller seg ”avventende positiv” til TULT. Den avventende holdningen ser ut til å henge sammen med uklarheter ved TULT-ordningen, særlig i forhold til kombinasjonsløsninger med TULT og uførepensjon og hvordan størrelsen på lønnstilskuddet skal fastsettes.

Her ser det særlig ut til å gå et skille mellom hvordan de som tilhører NAV Arbeid (og gamle Aetat) tenker, og hvordan de fra NAV Trygd (gamle Trygdekontoret og ALS) tenker. Følgende dialog illustrerer de to ulike måtene å forholde seg til TULT på:

En saksbehandler fra NAV Arbeid forteller om en arbeidstaker som er ansatt i full stilling med 75 % lønnstilskudd, men som kun yter 20 – 30 %. Saksbehandleren spør: ”Er dette virkelig en ordinær jobb?”

En kollega fra NAV Arbeidslivssenteret argumenterer med at alternativet hadde vært uførepensjon.

Saksbehandleren fra NAV Arbeid spør da om dette kan lønne seg samfunnsøkonomisk, og om det ikke kan oppstå urettferdige løsninger? Med full stilling og TULT får denne arbeidstakeren utbetalt mer enn ved uførepensjon, og vedkommende får også pensjonspoeng, mens en nabo i tilsvarende situasjon kanskje må nøye seg med uførepensjonen.

Kollegaen fra Arbeidslivssenteret argumenter for at TULT nettopp handler om å unngå den uførepensjonsløsningen som naboen får. Den aktive løsningen er samfunnsøkonomisk gunstig fordi det å delta i arbeidslivet øker arbeidstakerens livskvalitet. Dette bidrar til å gjøre vedkommende friskere. Dermed forebygges sykehusopphold og behov for sosialtønad.

Saksbehandleren fra NAV Arbeid er likevel ikke overbevist. Hun mener at en 50% uførestønad kombinert med 50 % stilling, og TULT som dekker redusert arbeidsevne innenfor den halve stillingen, er mer hensiktsmessig: ”Jo mindre vi dekker i et lønnstilskudd, jo mer reelt er det at det arbeidsgiveren er ute etter er arbeidskraft og ikke pengene. Og så blir det motsatt – jo mer vi dekker med et tilskudd, jo større sannsynlighet er det for at det primært er pengene arbeidsgiveren er ute etter.”

Kollegaen fra Arbeidslivssenteret argumenterer med at det i denne saken gjelder en arbeidsgiver som har strukket seg svært langt for å gi arbeidstakeren en mulighet til å holde seg i arbeidslivet.

Det er et klart inntrykk at man i NAV Arbeid i større grad enn i NAV Trygd og Arbeidslivssentrene går inn for løsninger som kombinerer TULT og uførepensjon. NAV Trygd/ALS er mer åpne for bruk av skjønne og fulle stillinger, også der den såkalte restarbeidsevnen ser ut til å være forholdsvis lav. Dette mønsteret ser ut til å gå igjen i samtlige fylker.

Noen involverte i forsøket har tatt til orde for begrensinger av TULT-ordningen for de som mottar uførepensjon, og at det maksimalt skal kunne gis lønnstilskudd i forhold til en stillingsprosent som tilsvarer restarbeidsevnen. En av de involverte fra NAV-systemet skriver i en e-post:

”En god del av deltakerne i ordningen er i kombinasjon uføre/jobb m/lønnstilskudd. Det er ønskelig at flere brukere skulle være i 100 % stilling, men arbeidsgiver er ofte skeptisk til å øke stillingsprosenten på tilsatte i deltidsstillinger.”

En annen av de involverte skriver:

”Jeg tror vi ideelt bør legge til grunn at de fleste bør ha et fullt arbeid, slik at man kan forsørge seg selv uten tilleggsytelser. Min mening er basert på hensynet til å få til en

synlig endring/reduksjon i uførepensjonstilgangen og hensynet til enkelhet og rasjonell organisering i NAV; flere type ytelser er unødig og fordyrende. (...) Og vi vil få flere tilfeller hvor lønn og lønnstilskudd er for lite til å forsørge fullt, slik at vedkommende må ha supplerende, gradert uførepensjon i tillegg. Vi vil også få tilfeller hvor vedkommende i stedet velger full uførepensjon. Effekten på uførepensjonstilgangen vil bli redusert som følge av mer restriktive regler her.”

Andre involverte framhever at kravet for TULT bør være 100 % tilstedeværelse i jobben i full stilling, og at lønnstilskuddet fastsettes etter arbeidsevnen.

Om vi sammenlikner med fleksjob-ordningen i Danmark, så er kombinasjonsløsningen med lønnstilskudd og uførepensjon ikke tillatt der. Da bruker man en annen ordning, ”job med lønntilskud til førtidspensjonister” (tidligere kalt ”skånejob med lønntilskud”). Er det tvil om vedkommende fyller kravene til ”fleksjob”, bruker man ”revalideringsydelse” i en periode. Deltidsstilling i ”fleksjob” er tillatt, men ikke i kombinasjon med andre offentlige ytelser.¹⁵

4.5 Størrelse på lønnstilskudd og arbeidsevne

Det er lite som tyder på at arbeidet med å fastsette arbeidsevne i forbindelse med TULT medfører noen spesiell innsats. Dette er arbeid man i det alt vesentlige ville gjort uansett i forbindelse med vurdering av uførepensjon. I følge saksbehandler-informanter er det meste i praksis allerede gjort før TULT blir aktuelt, særlig i forhold til de som har vært lenge i attføringssystemet.

Av fylkene er det først og fremst Aust-Agder som kan sies å ha utviklet noen slags form for spesiell metodikk for arbeidsevnevurdering i forbindelse med TULT. I de andre fylkene foregår arbeidsevnevurderingen med å ta utgangspunkt i medisinske opplysninger, uttalelser fra tiltak, arbeidsgivere, tidligere tilrettelegging, i noen tilfeller bedriftshelsetjenesten, og samtaler med brukeren. I noen få tilfeller har man brukt ”Utvidet funksjonsvurdering”.

Størrelsen på tilskuddet defineres i teorien som gapet mellom kravet til arbeidstakers yteevne og kravet arbeidsgiver stiller til innsats/yteevne i en aktuell stilling. Det en person mangler for å fylle kravet som settes til den aktuelle stillingen utgjør grunnlaget for tilskuddsatsens størrelse. Sånn fastsettes TULT i prinsippet gjennom en kartlegging

¹⁵ Bortsett fra i noen spesielle tilfeller.

av hvor stor reduksjonen i arbeidsevnen er i forhold til den aktuelle jobben som skal utføres.

Her er et eksempel hvor man har fastsatt lønnstilskuddets størrelse ut fra en vurdering av produksjonsevne:

En mann på 30 år med psykisk diagnose er svært ustabil og trenger mye oppfølging. Mannen har en lang atferdshistorikk. Han var i Arbeid med bistand, der tilrettelegger har diskutert med en IA-bedrift om muligheten for fast jobb. Arbeidsgiveren har behov for mannens arbeidsinnsats deler av året, men har lite behov andre tider av året. Først vurderte man om 50 % uførepensjon kombinert med 50 % jobb kunne være en bra løsning. Men mannen opplever seg selv som fortsatt ung, og ønsker ikke uførepensjon. Den løsningen man fant fram til er at mannen ble ansatt i full stilling hele året, men med en klarere produktivetsaktivisering i den tiden av året når arbeidsinnsatsen trengs. Den ansatte har imidlertid behov for aktivitet hver dag, slik at man definerte inn "småarbeid" som en del av arbeidsoppgavene knyttet til stillingen, som rydding og forefallende arbeid. Produksjonseffektiviteten er vurdert til å være 50 %, slik at lønnstilskuddet er satt til 50 %.

Her vurderer saksbehandler det slik at arbeidsgiver har tatt et ekstra ansvar som IA-bedrift, og både NAV, arbeidsgiver og den ansatte er fornøyd. Det vanskelige var å finne en løsning på det at bedriftens behov for arbeidsinnsats var for deler av året, og at det dermed ikke var behov for arbeidstakeren 6 - 8 måneder av året.

Dette var en løsning som alle partene var godt fornøyd med. Et annet eksempel er en sak som kom fram i faste møter i forbindelse med sykefraværsoppfølging:

En ansatt i en produksjonsbedrift er noe over 50 år. Han har hatt mye sykdom og fravær på grunn av revmatisme. Dette er en IA-bedrift, med harde krav i produksjonen, og med akkordbasert arbeid. Arbeidsgiver har strekt seg langt ved blant annet å utvikle et nytt produkt som vedkommende har kunnet jobbe med i 50 % stilling. Den ansatte ønsket å jobbe i full stilling, noe som er vanskelig å gjennomføre for arbeidsgiver på grunn av den ansattes reduserte arbeidsevne. Produksjonsevnen for den første 50 % stillingen vurderes til 100 %, mens produksjonsevnen for den siste 50 % av stillingen vurderes til 50 %. NAV tilbyr da 25 % lønnstilskudd for hele stillingen.

Dette er også en løsning som alle er fornøyd med. Det bemerkes av de involverte i denne saken at det opplevdes som unødvendig at vedkommende som i utgangspunktet var ansatt i bedriften, måtte registrere seg som bruker i NAV for at man kunne ta i bruk TULT.

I praksis fastsettes ofte størrelsen på tilskuddet i en "forhandling" mellom NAVs saksbehandler og arbeidsgiver. Ifølge saksbehandler-informanter tar man da utgangspunkt i hvilke arbeidsoppgaver bedriften kan betale for, og hva de eventuelt ikke kan betale for. Man vurderer sammen med arbeidsgiver hvor mye oppfølging personen trenger, hvor mye ekstra innsats man må regne med å bruke på denne ansatte, hvordan

sykdomskarrieren har vært tidligere osv. Det er et klart inntrykk at man i praksis drøfter den ansattes produksjonsevne og evne til å være på jobb.

Noen saksbehandlere forteller at de gjerne ”gir litt ekstra” fordi man tar høyde for økte kostnader. Med utgangspunkt i hva saksbehandlere forteller, kan vi derfor neppe forvente at tilskuddet alltid vil tilsvare den reduserte arbeidsevnen, men at det i noen tilfeller heller vil ligge litt over. I praksis kan dette innebære en viss fare for at enten settes uføregraden for lavt eller at lønnstilskuddet settes for høyt.

Dersom det har vært reelle forhandlinger med arbeidsgivere om størrelsen på lønnstilskuddet i forhold til den aktuelle reduksjonen i arbeidsevne, skulle også proSENTsatsene for lønnstilskuddet variert, selv om man har gitt ”litt ekstra” for økte omkostninger. Særlig i begynnelsen av forsøksperioden (2007) ser det ut til at man brukte maksimalsatsen, dvs. 75 % lønnstilskudd, for det første året. I løpet av 2008 ble det mer variasjon. En av prosjektkoordinatorerne skriver i en e-post:

”Jeg mener selv at vi informerer godt og presiserer og poengterer forskriften i forhold til arbeidsevne og størrelse på lønnstilskudd. På noen av de tidlige sakene vil det muligens være dårlig forhandlet og noe misforstått, men det skal ikke være tilfelle lenger”.

Oversikten nedenfor viser at det er variasjon i størrelsen på lønnstilskuddet.

Anvendte lønnstilskuddssatser i TULT i fire av fem forsøksfylker.

<i>Størrelse</i>	<i>Antall personer</i>
75 %	89
60 – 73 %	14
50 %	37
40 – 45 %	10
20 – 36 %	3

Kilde: Fylkeskoordinatorerne. Kommentar: Det var ikke mulig ut fra statistikk levert fra koordinatorene å fastslå brukt tilskuddssats for samtlige ansatte på TULT-ordningen i de fem forsøksfylkene. Blant annet skyldes dette at det totale antallet med prosent lønnstilskudd var høyere enn deres statistikk for antall deltakere på ordningen. Grunnen til dette er antakelig at enkelte tidligere tilsagn ikke er gjort opp. I tillegg er det indikasjoner på at det forekommer feilregistreringer, blant annet er noen registrert med 80 % og 100 % tilskudd. Fra ett av fylkene ble det ikke levert oversikt over anvendt tilskuddssats. Det er ut fra registreringene heller ikke mulig å se når tilskuddet ble satt.

Variasjonen i lønnstilskuddssatser tyder på at det foretas en reell vurdering av arbeidsevnen og at tilskuddets størrelse varierer med denne.

Forskriften for TULT er ganske tydelig - lønnstilskuddet skal dekke lønnskostnader og sosiale utgifter. Det finnes likevel eksempler på at noen saksbehandlere i praksis har anvendt en strategi overfor arbeidsgivere som ikke nødvendigvis har full dekning i

forskriften. Denne strategien er av informanter blitt beskrevet slik: Man gir høge lønnstilskudd i begynnelsen, og når arbeidsgiver blir fortrolig med ansettelsen, mer villig til å strekke seg lengre, bedre kjent med personen, så blir arbeidsgiveren også mer forpliktet og mer villig til å betale mer lønn.

Det finnes imidlertid ingen eksempler på at saksbehandlere har fulgt opp arbeidsforholdet slik at man har fått testet denne strategien. Dette skyldes at det har gått forholdsvis kort tid siden kontraktene ble inngått. Samtidig er det viktig å merke seg at det i praksis er både usikkerhet og uenighet blant saksbehandler knyttet til hvor mye lønnstilskuddet skal dekke og hvilke krav man skal stille, selv om forskriften ser ut til å være klar nok. Saksbehandlerne forteller at det er lettere å vurdere arbeidsevnen til de som er i atføringsløp og som har vært noen år i NAV-systemet, enn de som er ”nye saker”: ”Da har man en ramme, de har forsøkt det meste, og man ser at uførepensjon er alternativet. TULT gir disse muligheten til å få en jobb”. Dette støtter opp om ideen om at TULT skal være en ordning som skal brukes når andre tiltak ikke har ført frem eller blir vurdert som hensiktsmessig. Det er rimelig å anta at fastsettelsen av lønnstilskudd i forhold til arbeidsevne vil bli tryggere rent kvalitetsmessig når den nye arbeidsnevurderingen kommer skikkelig på plass.

4.6 Oppfølging

Arbeidskapasiteten endrer seg, både i positiv og negativ retning, og jobbinnhold og arbeidsoppgaver endrer seg ofte også. Derfor er det viktig, både når det gjelder fastsettelse og revurdering av tilskuddsatsen og aspekter ved arbeidsforholdet, at det gjennomføres jevnlig oppfølging. Ifølge forskriften skal NAV sørge for nødvendig oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver, hvilket må forstås som at oppfølgingen skal være individuelt basert.

Det vises i forskriften også til at NAV har ansvar for å utarbeide rutiner som ivaretar oppfølgingsbehovet. Ut fra hva informanter forteller, både arbeidsgivere, ansatte og saksbehandlere, er det vanlig å legge inn i kontrakten om TULT at det skal være evaluering hvert halvår, som forskriften fastslår, for å vurdere funksjonsgraden til personen, og det er saksbehandler som følger opp.

Halvårige evalueringer i ettertid av kontraktsinngåelse av TULT har man så langt lite erfaring med. Vi kan konstatere at det i noen tilfeller er gått mer enn et halvt år uten at man har gjennomført noen oppfølging.

Informantene blant ansatte og arbeidsgivere har erfaringer og vurderinger av samarbeidet med NAV i forbindelse med TULT som kan gi en pekepinn på hvordan de oppfatter servicen fra NAV. Her er noen positive eksempler:

- ”Jeg har fått god oppfølging. Vi har hatt møte på jobben med meg, arbeidsgiver og NAV.”
- ”Vi hadde et møte på jobben. Jeg begynte i jobben den 1. desember, og TULT var i orden fjorten dager etter.”
- ”NAV har vært på arbeidsplassen. Når de sier at de skal ringe, så ringer de”.
- ”Jeg har fått greie svar, og alt står i papirene. Det er ingen som har vært ute på arbeidsplassen og sett. Men de har spurt på telefon om jeg synes det er ok.”
- ”Jeg har en fast saksbehandler som har fulgt opp i et par møter på arbeidsstedet. Jeg vet hvem jeg kan kontakte”.

Disse utsagnene tyder på at ansatte ikke tenker oppfølging kun som en rutinemessig sjekk, men at de tenker i forhold til individuelle behov. Det samme gjør arbeidsgivere: ”En god saksbehandler er en som ser og kjenner den ansatte, men også arbeidsgiveren”, sa en arbeidsgiver. Andre la vekt på at god oppfølging innebærer at saksbehandler tar kontakt, viser interesse, følger opp avtaler, og er tilgjengelig. Det som vektlegges her, er det å være med på å legge forhold tilrette utover det å inngå en formell kontrakt om lønnstilskudd. Det handler om å følge med i forutsetninger for – og utvikling i – arbeidsforhold med TULT.

Det er imidlertid mye som tyder på at saksbehandlere i NAV – i alle fall foreløpig – driver lite med denne type bistandsbaserte oppfølging. Av samtlige ansatte-informanter, var det kun noen få som gav uttrykk for den type positive opplevelsen av oppfølgingen fra NAVs side som sitatene ovenfor illustrerer. Det betyr ikke at alle andre kun har negative erfaringer, men de fleste ansatte og arbeidsgivere som har vært intervjuet gir uttrykk for at det ikke har vært noen oppfølging, at saksbehandleren for eksempel aldri har vært på arbeidsplassen. Noen forteller også at NAVs saksbehandler ikke har pratet med den ansatte etter at TULT ble iverksatt. Her er noen eksempler:

- ”Det har aldri vært snakk om tilrettelegging i jobben, verken fra arbeidsgivers side eller NAV. Det har ikke vært noen møter med arbeidsgiver, NAV og meg sjøl. Jeg fikk en ny saksbehandler, og etter en liten telefonsamtale var alt ok. Jeg har aldri sett henne, men hun virker veldig grei. Hun sa at de skulle høre om hvordan det går, men ingen har gjort det. Så de ser ikke hva pengene blir brukt til, men det er ikke noe problem for meg”.

- ”NAV hadde fått bedre informasjon om de hadde tatt kontakt. De kunne jo bare stille et spørsmål, vise litt interesse”
- ”Saksbehandleren? Jeg har aldri sett han. Jeg tror ikke arbeidsgiveren min har truffet han heller. Jeg hadde et møte med den forrige saksbehandleren min, sammen med arbeidsgiver og legen. Det var for to år siden. Jeg har telefonnummeret til han nye, men han tar aldri telefonen”.
- ”Det var telefonkontakt mellom en saksbehandler i NAV og min arbeidsgiver. Så kom TULT på plass den 15. august. Etter det har det ikke vært noe kontakt med NAV. Jeg har ringt, men får ikke tak i saksbehandleren. Jeg har fått beskjed om at jeg må bruke e-post.”
- ”Jeg har hatt lite med NAV å gjøre, men mye med Arbeid med bistand. Vi hadde møte om TULT, jeg og arbeidsgiveren og Arbeid med bistand, og NAV var også med. Det har ikke vært noe kontakt med NAV etter det. Jeg hadde ukentlig kontakt med Arbeid med bistand, vi hadde ofte møter. Men jeg fikk ikke lov å fortsette med Arbeid med bistand.”

Arbeidsgiver-informantene er svært fornøyd med selve TULT-ordningen, men flere av dem gir uttrykk for at de hadde forventet mer oppfølging fra NAV. Her er noen eksempler:

- ”Jeg er overrasket over at NAV gir så mye økonomisk støtte uten å undersøke nærmere hvordan pengene faktisk brukes”.
- ”Jeg har et inntrykk av at det viktigste for NAV er å kjøpe seg vekk fra problemene.”
- ”NAV viser ingen interesse for hvordan det går.”

En av de arbeidsgiverne som var mest fornøyd med oppfølgingen og servicen fra NAV hadde en ansatt med TULT og i tillegg Tilretteleggingsgaranti.

Flere saksbehandler-informanter gir uttrykk for at oppfølgingen er et problem, og flere påpeker at det særlig kan oppstå brudd i kontinuiteten når saksbehandlere skifter: ”Sakene blir lett liggende, fordi man ikke kjenner den ansatte eller arbeidsgiveren”. Det kan tenkes at TULT i kombinasjon med en Tilretteleggingsgaranti kan bidra til å redusere dette problemet.

Ut fra hva saksbehandlere selv opplyser i forhold til oppfølgingsaspektet i TULT, er det to ganske ulike oppfatninger i forhold til oppfølging:

Den ene oppfatningen er at med TULT har de ansatte en ordinær jobb. Dermed er det arbeidsgiver som har ansvaret for oppfølgingen, som ovenfor enhver annen ansatt. Saksbehandler skal derfor ikke gjøre noen oppfølging utover det forskriften fastslår.

Den andre oppfatningen er at man må vurdere i hvert enkelt tilfelle, og så tilpasse oppfølgingen etter behov. Dersom det er behov for mer enn hva en saksbehandler kan klare, er det aktuelt å hyre inn ekstern hjelp, for eksempel fra Arbeid med bistand.

De danske erfaringene fra fleksjob tyder på at personer med lavere arbeidsevne enn 20 timer/uke ofte dropper ut av etablerte fleksjobber. Spørsmålet er om NAV har nok ressurser til å sikre en kvalitetsmessig god individuell oppfølging av arbeidsforhold der TULT brukes for ansatte med mer redusert arbeidsevne enn tilsvarende 20 timer per uke. Ifølge regelverket skal oppfølgingstjenester kjøpes dersom NAV selv ikke har nok ressurser til å gjennomføre nødvendig oppfølging. I forsøket i de fem fylkene ble dette gjort i svært liten grad.

4.7 Brukertilfredshet

Ansatte-informantene virker svært fornøyd med TULT-ordningen, og da i første rekke fordi den har gitt dem innpass i arbeidslivet eller den hjelper dem til å beholde jobben. Her er noen typiske utsagn:

- ”TULT er veldig bra, for det gir meg mulighet til å få en jobb”.
- ”Jeg har et problem, og det er å få folk til å skjønne at jeg kan gjøre en jobb. TULT er en brekkstang til det. Ellers blir jeg forbigått”.
- ”Det er positivt, for det gir arbeidsgiver en mulighet til å ha meg, ellers hadde ikke arbeidsgiver hatt råd til å ha meg”.
- ”Jeg har vært i samme bedrift siden 1971. De siste årene har det vært mye sykdom og redusert kapasitet. Arbeidsgiveren har opprettet en egen stilling for meg, for de ville beholde min kompetanse. Det var mye oppstartsvansker. Først fikk arbeidsgiver ja til TULT fra en saksbehandler, så måtte det opp til fylket til vurdering. Men nå er jeg veldig fornøyd.”.
- ”TULT ble igangsatt for å redde atferingsprosessen, ellers hadde jeg mistet jobben”.

- ”Jeg hadde behov for å trappe ned litt. TULT gir arbeidsgiver muligheter til å ha meg der, så det er en bra ordning”.
- ”Aktiv sykemelding var slitsomt, for jeg skulle jobbe selv om jeg fortsatt var syk. TULT er en helt annen sak, en gave til arbeidsplassen. TULT rettferdiggjør for mer enn det jeg yter”.
- ”Det fine med TULT er at det er tidsbestemt, det gir stabilitet og trygghet. Sammenliknet med det ordinære lønnstilskuddet som jeg hadde før, gir TULT forutsigbarhet”.

Det er imidlertid en utbredt redsel blant de ansatte med TULT for at ordningen skal falle bort. Mange frykter at ordningen kun varer fram til at den ifølge kontrakten skal opp til ny vurdering:

- ”TULT varer bare ut 2007. Det må søkes på nytt igjen i år for å få TULT videre. Vi er alle usikre på hvor lenge TULT varer.”
- ”Hele ordningen er flott, den har gitt meg et gjennombrudd. Jeg håper ordningen blir varig, ellers faller jeg tilbake.”
- ”I kontrakten står det at TULT gjelder i 4 måneder. Men arbeidsgiveren min sier at dette bare er proforma.”

Selv om det, som i den danske fleksjob-ordningen, skal gjennomføres fortløpende vurderinger av utviklingen av den ansattes arbeidsevne og justering av lønnstilskuddssatsen, er det ifølge forskriften ikke slik at TULT-ordningen er tidsbegrenset. En del av de ansattes usikkerhet kan skyldes uklar informasjon fra NAVs saksbehandlere, noe som igjen kan skyldes tilbakeholdenhet på lokalt nivå i forhold til selve ordningen.

Det finnes også misnøye blant brukerne, men den handler mer om service og holdninger de er blitt møtt med, særlig mangel på oppfølging og interesse fra NAVs side, og mindre om selve TULT-ordningen. Ett tema som går igjen blant ganske mange av ansatte-informantene er kravet om å sende inn meldekort. Det er mange som ikke kan forstå hvorfor de må sende inn meldekort til NAV når de har fått en ordinær jobb. Dette er et krav som de det gjelder oppfatter som svært plagsomt.¹⁶

¹⁶ En NAV-ansatt sier: ”Ja det er en kjent problematikk, men så lenge NAV betaler tilskuddet er det slik det er.”

Negative aspekter knyttet til selve TULT-ordningen er at man som ansatt med lønnstilskudd opplever seg som mindreverdige på arbeidsplassen og at man er på tiltak. Noen ansatte-informanter undrer seg også over at arbeidsgiver ikke er villig til å betale en større lønnsandel: ”Men det er jo ingen som presser arbeidsgiver til å betale full lønn”.

4.8 Oppsummerende drøfting

Det er fortsatt viktige aspekter ved TULT som ikke er godt avklart, eller hvor det ikke er etablert noen omforent oppfatning eller faglig fundert konklusjon.

Det er for eksempel en utbredt usikkerhet og uenighet blant saksbehandler-informanter knyttet til hvor mye lønnstilskuddet skal dekke og hvilke krav man skal stille til oppmøte på arbeidsplassen. Dermed kan vi forvente ulike praksiser mellom fylkene og mellom NAV-kontor.

TULT-ordningen impliserer en oppfatning av at arbeidsevne ikke er et statisk fenomen, men at den er relasjonell og oppgavebestemt. Så langt har man ingen erfaring med justering av lønnstilskudd i forhold til endring av arbeidsevnen i TULT-forsøket. Flere saksbehandlere og koordinatorene gir imidlertid uttrykk for usikkerhet med hensyn til hvordan ”varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne” skal forstås i forbindelse med TULT: Hvis man kan forvente en forbedring av arbeidsevnen, og at arbeidsgivers andel skal økes, kan man da også godta en forverring, slik at arbeidsgivers andel skal senkes? Dette blir i alle fall vanskelig dersom man i utgangspunktet bruker maksimalsatser.

Flere saksbehandlere og koordinatorene etterlyser det de omtaler som ”en fornuftig nedre grense for arbeidsevne i TULT”, noe som igjen henger sammen med problematikken knyttet til kombinasjonen TULT og uføretrygd versus ansettelse i hele stillinger. Noen er engstelige for situasjoner der NAV lokal iverksetter tidsbestemt lønnstilskudd, mens brukeren i neste omgang får avslag på søknad om gradert uførepensjon fra en annen del av NAV. Ifølge dagens regelverk er det ingenting i veien for at en person med for eksempel 80 % uførepensjon får lønnstilskudd for å greie en jobb en dag i uka. Men det er ikke lett å planlegge dette i forhold til den enkeltes behov når det ikke er samme beslutningstakere i NAV-systemet for TULT og for uførepensjon.

I Danmark oppdaget man etter hvert misbruk av fleksjob-ordningen, særlig ved at fleksjobbere jobbet mer enn hva som var forutsatt i forhold til tilskuddsatsen. Dette ble ifølge danske informanter avdekket ved at saksbehandlere intensiverte oppfølgingen ute på arbeidsplassene.

Vi vet fra en rekke undersøkelser knyttet til attføring og rehabilitering at oppfølging er viktig for å avdekke tidlig behov for justeringer i arbeidsforhold. Dette er ikke minst viktig for å øke mulighetene for mestring, både for den ansatte, kolleger og arbeidsgiver. Erfaringsmessig vet vi at hvis noe begynner å skjære seg i et arbeidsforhold, kommer oppfølgingen ofte for sent inn og arbeidsforholdet ryker. Derfor bør oppfølgingen foregå i forkant av eventuelle problemer som kan oppstå, noe som forutsetter det å være samtalepartner og det å etablere tillit og trygghet i relasjonen med NAV. Oppfølgingen må i særlig grad rette seg mot de med mest redusert arbeidsevne. Erfaringsmessig er det disse som står i størst fare for å ramle ut igjen.

Det er vanskelig å se at de halvårige oppfølgingspunktene i TULT kan dekke dette bistandsbehovet. Spørsmålet er om denne type kontraktsbestemmelser kun er ment å være en kontroll av om tilskuddsatsen fortsatt er riktig, eller om man tenker seg at oppfølging også skal innebære bistand til arbeidsgiver og arbeidstaker for å sikre bærekraftige ansettelse. I utfyllende retningslinjer og i ulike innlegg er det fra prosjektledelsen presisert at det er snakk om to typer oppfølging, der den halvårige oppfølgingen kun gjelder tilskuddet og nytt tilsagn om tilskudd.

En strategi for å sikre bærekraftige TULT-ansettelse og økt mestring av arbeidsforhold kan være å kombinere TULT med Tilretteleggingsgarantien, kanskje særlig i saker der den ansatte har sterkt redusert arbeidsevne. Det er ikke mange eksempler fra TULT-forsøket i de fem fylkene der dette er blitt gjort, men i de få tilfellene som faktisk finnes, er arbeidsgiverne svært fornøyde. Kanskje bør en slik kombinasjon forbeholdes de som ikke har et arbeidsforhold fra før, de som altså er nye på arbeidsplassen og som kan ha større utfordringer med den sosiale integrasjonen enn de som har ansettelse fra før? En slik kobling mellom TULT og Tilretteleggingsgarantien vil kunne være et interessant virkemiddel i IA-arbeidet der virkemidlene foreløpig ikke har gitt særlige resultat på målet om økt rekruttering av personer med redusert arbeidsevne. De danske erfaringene med fleksjob viser at nyansatte har langt større problemer med å møte kompetansekrav og det å passe inn på arbeidsplassen, enn tidligere ansatte (Hohen 2000). Noen saksbehandlere har foreslått at det i tillegg til den halvårige sjekken bør gjennomføres en grundigere evaluering etter 3 år, der man vurderer TULT-ansettelsen i forhold til nye opplysninger, arbeidskapasitet, legerklæringer osv. En annen strategi som foreløpig er lite utnyttet, men som det åpnes for i forskriften, er å hyre inn ekstern oppfølging fra tiltak som i sterk grad vektlegger langvarig og individuell bistand.

5 Avsluttende drøfting

5.1 Hvordan sikre bærekraftige ansettelser?

Vi har i denne rapporten tatt til orde for at lønnstilskudd som virkemiddel for økt arbeidsintegrasjon bør ses i sammenheng med andre relevante metoder for bistand som kan understøtte inkluderingsprosesser og arbeidsfastholdelse. Studier innen "Corporate Social Responsibility" (CSR) har vist at økonomiske subsidier i form av tilskuddsordninger isolert sett ikke spiller så stor rolle for virksomhetenes sosiale engasjement: "Økonomi betyr næsten ikke noget. Det er meget viktigere med et godt hjerte og personlig engagement" (Kirkelund 2005:1).

Dette betyr naturligvis ikke at virkemidlene i arbeids- og inkluderingspolitikken kan basere seg på arbeidsgiveres "gode hjerter". Det betyr heller ikke at lønnstilskudd ikke er et viktig virkemiddel – vi har i denne evalueringen nettopp påpekt at flere av de TULT-ansatte neppe ville hatt noen ansettelse uten lønnstilskuddet. Poenget er at økonomiske tilskudd vil ha langt bedre effekt om de kombineres med relevant oppfølging, for eksempel av den type tette individuelle bistanden den man finner i supported employment (Frøyland 2006, Spjelkavik m.fl. 2004, Spjelkavik & Evans 2007) eller den type utvidet service som Tilretteleggingsgarantien kan gi (Rambøl Management 2008). Undersøkelser av andre utgaver av lønnstilskudds-ordninger, som det ordinære lønnstilskuddet (ECON 2001) og Fleksibel jobb (Spjelkavik 2004), har antydnet det samme.

Oppfølging i denne sammenhengen handler i stor grad om å være i dialog med den TULT-ansatte og vedkommendes kolleger og arbeidsgivere, ikke minst for å forebygge problemer. En undersøkelse av avbrutte "fleksjobs" i Danmark peker på at den eneste måten å forebygge ulike virkelighetsoppfatninger mellom ansatt og arbeidsgiver, er gjennom dialog: "Dialogen skal først og fremmest brukes som redskab til at forebygge, at fleksjobbet bliver afbrudt. Det skal være et redskab til at tage misforståelser og gensidige beskyldninger i opløbet" (Discuss 2003:153). I undersøkelsen blir det lagt vekt på betydningen av god jobbmatch og rapportens drøfting av forholdet mellom "tilpasset oppfølging", "normalisering" og "særbehandling" i fleksjobb er høyst relevant for utviklingen av en tilsvarende ordning i Norge. Det er utviklet "guidelines" for jobbkonsulenter som skal ha ansvar for oppfølging av "fleksjob'ere" som vi tar med her:

”Borgere i fleksjob er indbyrdes lige så forskellige som alle andre mennesker. Derfor skal de heller ikke have samme behandling i fleksjobbet og i den opfølgning, som jobkonsulenten foretager.

Ved alle fleksjob skal der laves en lovpliktig opfølgning efter et halvt år. Derudover anbefales det, at jobkonsulenten så vidt muligt laver en opfølgning efter et indledende praktikforløb eller arbejdsprøvning, der går forud for fleksjobbet. I forbindelse med denne opfølgning bør virksomheden, jobkonsulenten og borgeren diskutere, om der er behov for en tættere opfølgning end den lovpligtige – fx igennem det første år.

Opfølgningen må under ingen omstændigheder bidrage til at fastholde den fleksjobansatte i en klientrolle. Ambitionen med opfølgningen skal være normalisering. Men alle parter skal samtidig være bevidste om, at normaliseringsprocessen nogle gange sker bedst via særbehandling.

En alt for hurtig normalisering af fleksjobbet og den fleksjobansatte kan medvirke til at usynliggøre de særlige hensyn, der skal tages. Jobkonsulentens opfølgning skal fungere som garant for, at den rette balance mellem hensyn og krav opretholdes” (Discuss 2003:150).

5.2 Er TULT en ordinær ansettelse?

Verken det ordinære, tidsbegrensede lønnstilskuddet eller det mer langvarige Fleksibel jobb er ordinære ansettelser i seg selv, men virkemidler for å få en ordinær ansettelse. Oppfatningen i TULT-forsøket er at en TULT-ansettelse er en ordinær ansettelse fordi midlertidigheten ved tilskuddet fjernes og gjøres behovsbasert, ikke tidsavgrenset. Arbeidsgiver får ikke lenger en klart tidsavgrenset kompensasjon fra det offentlige for å ansette en person med redusert arbeidsevne. Den TULT-ansatte får fast stilling og fast lønn knyttet til arbeidsmiljøloven, med normale pensjonsrettigheter, rett til feriepenger, sykelønn. Den økonomiske støtten er altså å betrakte som tilrettelegging, på linje med annen støtte fra det offentlige, som fysiske hjelpemidler. Det bør derfor påpekes at selve navnet på ordningen kan være uheldig fordi det er det økonomiske tilskuddet som er kilde til navnet, ikke det sysselsettingsmessige, som i Danmark, hvor man nyter benevnelsen ”fleksjob”. Her vektlegger man i benevnelsen av ordningen det sysselsettingsmessige aspektet, at det handler om en fleksibel jobb.

TULT skal ifølge forskriften gi et ordinært arbeidsforhold i fast stilling. For en ansatt kan imidlertid en overgang fra en ordinær ansettelse til ansettelse med TULT oppfattes som en utmeldelse av det ordinære arbeidsmarkedet til jobb på særlige vilkår. Man går

over fra en kompetansebasert og rettighetsbasert tilknytning til en administrativt basert tilknytning. I Danmark omtales ikke fleksjob som en ordinær jobb: ”Fleksjob er stillinger på særlige vilkår”.¹⁷ Pernille Hohnen (2000) viser til at fleksjob er spesielle ansettelser på grunn av skånehensyn, det vil si at de fleksjob-ansatte har spesielle ordninger med bakgrunn i den ansattes individuelle situasjon.

Det kan være vanskelig å fastslå hva som er en ordinær ansettelse og hva som er ansettelse på ”særlige vilkår”. En person som er ansatt utenfor den normerte arbeidsstokken, med for eksempel med full uførepensjon og som mottar en bonuslønn for utført arbeid, vil lett kunne oppfattes som å ikke være ordinært ansatt, til tross for en arbeidskontrakt. Men vedkommende kan selv oppleve seg som fullgodt ansatt. Det er ikke slik at ethvert offentlig inngrep hvor et eller annet virkemiddel tas i bruk, bryter med det å være ordinært ansatt. Som TULT-ansatt er man på den ene siden inne på ett av NAVs tiltak, men samtidig har man med arbeidskontrakten fulle rettigheter som ansatt på en ordinær arbeidsplass. Om den enkelte i en slik situasjon får en ”ansattidentitet” eller en ”trygdet-identitet” eller noe midt i mellom, vil variere fra person til person og fra arbeidsplass til arbeidsplass. Jo nærmere ens arbeidsoppgaver ligger virksomhetens kjerneområde, og jo mer kompetent og kontinuerlig arbeidsinnsats, jo mer ordinær vil TULT-ansettelsen framstå (jf Hohnen 2000). Det er i den forbindelse viktig å poengtere at redusert arbeidsevne ikke er det samme som mangel på kompetanse: De fleste arbeidsgiver-informantene sier klart at de har bruk for den TULT-ansattes arbeidsinnsats. Men mye tyder på at de TULT-ansatte ofte ikke tilhører virksomhetens kjernearbeidskraft, og flere er ansatt i tillegg til den normerte arbeidsstokken. Mange arbeidsgivere sier at de ikke ville ha ansatt vedkommende uten tilskuddet, eller at de ikke ville ha erstattet vedkommende med en annen dersom den TULT-ansatte slutter eller tilskuddet skulle opphøre.

Arbeidsgivere har gjennom TULT-ordningen utvidete muligheter til midlertidig ansettelse. Hvor utbredt midlertidige ansettelser er i forbindelse med TULT, er ikke spesifikt undersøkt, men fylkeskoordinatorene gir uttrykk for at det er vanlig med kontrakt om midlertidig ansettelse det første året av en TULT-ansettelse.

Det er ganske stor variasjon i virksomhetene i oppfatningen om en TULT-jobb er en ordinær jobb. Det er flere arbeidsgivere og TULT-ansatte selv som oppfatter det sånn at vedkommende er ”tiltaksansatt” fordi ansettelsen forutsetter en økonomisk støtte fra det offentlige. Tendensen, som i den danske fleksjob-ordningen (Hohnen 2000), ser ut til å være at de som har ansettelse fra før, og hvor virksomheten reelt har bruk for vedkommendes kompetanse, forstår tilskuddet som tilrettelegging i en ordinær stilling.

¹⁷ Det Centrale Handicapråd og Beskæftigelsesministeriet (2007).

Hvis man derimot har gått med på å ansette vedkommende av sosiale årsaker, fordi omkostningene blir små på grunn av tilskuddet, og man ikke har behov for å ansette noen uten tilskuddet, så oppfatter man ansettelsen som en "tiltaksansettelse". I tilfeller hvor man har andre tiltaksansatte, for eksempel praksisplass, oppfattes den TULT-ansatte klart som mer ordinært ansatt. I tilfeller hvor medarbeidere må ta mye hensyn til den TULT-ansatte, oppfattes vedkommende som midre ordinært ansatt enn i tilfeller hvor medarbeiderne er avhengige av den TULT-ansattes arbeidsinnsats.

5.3 TULT som en vei inn i arbeidslivet og som fastholdelse

Det ser ut til at man følger regelen om at TULT skal være forbeholdt personer som er på vei til uførepensjon, altså som er på vei ut og som fyller de medisinske kriteriene for attføring, langvarig sjukmeldinger, med relativt store helseproblemer, sosiale problemer, som innvirker veldig negativt på arbeidsinnsatsen. Dette tyder på at TULT nettopp kan fungere som en ordning som skal brukes når ikke andre tiltak har ført frem eller vurderes som hensiktsmessig.

Samtidig går det fram av denne evalueringen at de fleste TULT-ansatte er personer som tidligere ikke hadde noen ansettelse, og at TULT-ordningen fra NAVs side så langt ikke er markedsført særlig mye overfor arbeidsgivere. Mange av sakene med TULT er "gamle saker" i NAV-systemet, enten folk som har vært lenge i attføringssystemet, eller som har vært lenge sjukmeldt/i rehabilitering. Ofte ligger det i de sistnevnte sakene slitasjeproblematikk bak, med redusert arbeidsinnsats, og der arbeidsgivere har prøvd flere løsninger.

Bør TULT fortrinnsvis brukes som en satsing på de unge med redusert arbeidsevne som ellers har problemer med å få en ordinær ansettelse, eller skal den primært være forbeholdt de som står ved slutten av sin arbeidskarriere og som har problemer med å holde fast på sin jobb? Om TULT skal brukes av mange unge med redusert arbeidsevne, må man være forberedt på at ordningen kommer til å legge stort beslag på budsjettene over lang tid. I så fall bør det være rimelig å tenke seg en tett oppfølging av arbeidsforholdet som også skal vurdere endring eller forbedring av arbeidsevnen og eventuell reduksjon av tilskuddet.

Når TULT etter hvert er blitt mer kjent, har det kommet en del henvendelser i forbindelse med ansatte som hangler i jobben, både fra ALS og fra arbeidsgivere. I disse sakene har det vært en tendens til at saksbehandlere, særlig de med bakgrunn fra NAV Arbeid, har vært tilbakeholdne, ut fra en skepsis mot å skulle overta lønnsansvar for folk som er i jobb og usikkerhet i forhold til hvor grensene for økonomisk støtte skal gå.

Saksbehandler-informanter i NAV med bakgrunn fra tidligere Aetat viser til at det er gradert uførepensjon man til vanlig har brukt i disse sakene, og flere av disse saksbehandlerne føler seg ennå ikke komfortable med å bruke TULT. Noen av dem advarer mot at TULT skal oppfattes som et seniorpolitisk virkemiddel. Terskelen for TULT bør derfor være høg, sier de. På den andre siden er det flere som peker på at det er mange slitne medarbeidere som utgjør store kostnader for bedriftene, ansatte som har problemer med tempo, som ikke klarer skiftordninger med kvelds- eller nattskift. Overgangen til uførepensjon er stor blant 50-åringene – og spørsmålet er om det er bedre å bruke uførepensjon som en tidligpensjonsordning, som mange hevder foregår i dag, enn å bruke TULT. Argumentet fra ALS og koordinatorene i de fem forsøksfylkene er at fordelene med TULT er at arbeidstakeren beholder arbeidsforholdet og lønna si, mens gradert uførepensjon gir den ansatte dårligere inntektsgrunnlag. Arbeidsgiverens fordel er at bedriften med TULT kan realisere en personalpolitikk som oppleves å være ivaretagende og beholder samtidig den ansattes kompetanse. Det finnes mange saker hvor nettopp enkeltindividene kan tjene på at TULT brukes fordi det gir arbeidsgiveren råd til å beholde dem i jobben. Prinsipielt må det uansett være enkeltindividets behov som skal være styrende, ikke bedriftens.

Flere i NAV-systemet og i offentlig (statlig og kommunal) sektor framhever TULT som en mulighet for utslitte kvinnelige arbeidstakere til å få ”en mer verdig avslutning av arbeidskarrieren enn uføretrygd”. Så langt har arbeidsgivere i offentlig sektor vært tilbakeholdne, antakelig fordi ordningen foreløpig er lite kjent. Det kan tenkes at kvinneandelen kommer til å øke når helse- og sosialsektoren og offentlige arbeidsgivere generelt oppdager TULT, og når de finner fram til måter å håndtere ”lønnspørsmålet” på. Dette kan medføre at andelen kvinner med TULT som jobber mindre enn 50 % kommer til å øke, men dette er igjen avhengig av hvilke muligheter offentlige arbeidsgivere har til å finansiere lønnen. Jo lavere antall timer en ansatt yter en reell arbeidsinnsats, desto mindre lønnsomt vil TULT antakelig være for en arbeidsgiver. Dersom denne logikken virker inn på ansettelsesbeslutninger, vil det kunne dempe en eventuell økning av ansatte med TULT som jobber mindre enn 50 %. I Danmark har man løst dette problemet noen steder ved at statlige og kommunale virksomheter har avsatt en sentral lønnpott for fleksjob-ansatte. Det betyr at arbeidsgivere i den enkelte offentlige virksomheten ikke behøver å bekymre seg for lønnsutgiftene ved en fleksjob-ansettelse.

Flere arbeidsgivere sier at det i virkeligheten ikke vil være noen ansettelse uten tilskudd. Flere arbeidsgivere sier også at de ikke vil ansette noen andre, for eksempel i deltid, dersom den ansatte med TULT forsvinner. Dette er en indikasjon på at den ansatte med TULT er ansatt i tillegg, ikke på linje med de øvrige ansatte. På den andre siden, er det mange arbeidsgivere som sier at de trenger å få jobben utført, og at nettopp tilskuddet gjør det mulig for dem å ha vedkommende ansatt. Her ligger det en kime til

fortrengning av ordinært ansatte. Samtidig er det et faktum at de fleste arbeidssøkere uten redusert arbeidsevne klarer å få seg jobb, særlig i dagens stramme arbeidsmarked. Problemet for de TULT-ansatte, altså de med redusert arbeidsevne, er at de blir fortrent uten lønnstilskudd.

I diskusjoner omkring TULT-forsøket påpeker noen NAV-involverte at det er uheldig at regelverket tillater kombinasjon av gradert uførepensjon og lønnstilskudd. Man viser til dansk praksis med fleksjob, hvor en slik kombinasjon ikke er tillatt, og argumenterer for at TULT skal brukes for å unngå nettopp uførepensjon. Argumentet er at man ikke skal være avhengig av passive offentlige ytelser. Bruk av en aktiv TULT-ordning i hele stillinger bidrar til at man lettere kan oppfatte seg selv – og oppfattes av andre – som å være ordinært ansatt.

En arbeidstilknytning som i svært liten grad er prøvd ut i TULT-forsøket, er TULT i forbindelse med selvstendig næringsvirksomhet. Dette er vanlig i den danske fleksjob-ordningen: ”Af det samlede antal deltagere i fleksjob i 4. kvartal 2006 modtog 1115 personer tilskud til selvstendig virksomhed. Antallet der modtager tilskud til selvstendig virksomhed har været kraftigt stigende siden indførelse af ordningen 1. juli 2002”.¹⁸

5.4 Viktige utfordringer

Det er flere utfordringer knyttet til implementeringen av TULT. Vi peker her på tre særlig viktige utfordringer:

- Økt markedsføring av TULT internt i etaten og eksternt.
- Fjerne usikkerhet rundt finansiering av TULT.
- Sikre bærekraftige TULT-ansettelser gjennom oppfølging.

I NAV er man generelt positiv til TULT som virkemiddel, men ordningen inngår så langt ikke i alle saksbehandleres register, som en integrert del av alle virkemidler. Det er derfor en utfordring å få TULT markedsført i langt større grad både internt og eksternt. Man bør i det minste sikre at alle som arbeider med marked innen NAV har tilstrekkelig kunnskap om TULT. Det bør dessuten være et mål at etterspørselen også skal komme

¹⁸ Det Centrale Handicapråd og Beskæftigelsesministeriet (2007).

fra markedet og fra eksisterende arbeidsforhold, for eksempel ved at sjukmeldte går over på TULT framfor å bevege seg i retning av uførepensjon.

I denne sammenhengen er det en utfordring å fjerne den nølingen som har oppstått som følge av uklar kommunikasjon og motstridende signaler med hensyn til vekst i bruken av TULT. I forsøket har det vært en utbredt bekymring i NAV-systemet for at TULT skal komme til å legge beslag på store midler og dermed fortrenge andre tiltak. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt det er noen grunn til en slik bekymring, eller om det primært handler om (manglende) evne til lokal planlegging og prioritering. Det vi imidlertid kan slå fast, er at nølingen i NAV med hensyn til økt bruk og markedsføring av TULT har vært begrunnet med denne bekymringen. Samtidig kan vi slå fast at forsøket har vist at TULT i mange tilfeller kan erstatte lange attføringsløp som ikke fører fram til jobb. Det er heller neppe noen tvil om at TULT har et stort potensial som virkemiddel i forhold til arbeidsfastholdelse. Samlet indikerer dette at TULT kan bli en utbredt ordning, men som vil kreve store og langvarige økonomiske budsjettmidler. Den tilsvarende danske ordningen fleksjobb har stor utbredelse, men denne er, som tidligere påpekt, finansiert på en annen måte.

En annen sentral utfordring er å sikre bærekraftige TULT-ansettelsene gjennom tett oppfølging av arbeidsforholdet. Selv om de er svært fornøyde med TULT-ordningen, forteller de fleste arbeidsgiver- og ansatte-informantene om en NAV-praksis som gir grunn til å spørre om oppfølgingen prioriteres høyt nok fra etatens side. En måte å styrke oppfølgingen på, kan være å kombinere TULT med Tilretteleggingsgarantien - som krever at alle relevante NAV enheter er med i saksbehandlingen og ved valg av virkemiddel/bistand. En annen strategi som bør utnyttes i større grad dersom NAV ikke selv kan yte god nok oppfølging, er å hyre inn ekstern oppfølging.

5.5 Behov for videre faglige avklaringer

Det er fortsatt viktige aspekter ved TULT som det ved evalueringstidspunktet ikke var etablert noen omforent faglig fundert konklusjon. Vi peker her på uklarheter i TULT innenfor disse temaene:

- Endring i arbeidsevne og justering av lønnstilskudd.
- Krav til den ansatte ved bruk av TULT.
- Kombinasjonen TULT og uførepensjon.
- Koordineringsproblemer internt i NAV.

TULT-ordningen impliserer en oppfatning av at arbeidsevne ikke er et statisk fenomen, men at den er relasjonell og oppgavebestemt. Så langt i forsøket har man lite erfaring med justering av lønnstilskuddet i forhold til endring av arbeidsevnen. Flere NAV-ansatte gir imidlertid uttrykk for usikkerhet med hensyn til hvordan ”varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne” skal forstås i forbindelse med TULT: Hvis man kan forvente en forbedring av arbeidsevnen, og at arbeidsgivers andel dermed skal økes, skal man da også forvente en forverring, slik at arbeidsgivers andel skal senkes? Dette blir i alle fall vanskelig dersom man i utgangspunktet bruker maksimalsats i et arbeidsforhold.

Det er en utbredt usikkerhet og faglig uenighet blant saksbehandlere og andre i NAV-systemet knyttet til hvor mye lønnstilskuddet skal dekke, og hvilke krav man skal stille til oppmøte på arbeidsplassen. Dette kan skape ulik praksis mellom fylkene og mellom lokale NAV-kontor.

Skal det være et krav at TULT-ansatte må oppholde seg på jobb i hele arbeidstiden, også i den perioden de ikke jobber pga nedsatt arbeidsevne? Det vil variere hvordan en redusert arbeidsevne manifesterer seg i arbeid. En del TULT-ansatte jobber full tid, men yter redusert. Andre TULT-ansatte yter fullt, men må jobbe redusert tid på grunn av reduksjon i arbeidsevne. For den første gruppen er det en selvfølge at de jobber full arbeidstid. Derimot kan et krav i retningslinjene for ordningen om å oppholde seg på arbeidsplassen også i den tida de ikke jobber pga redusert arbeidsevne, oppleves som urimelig.

Det er et generelt inntrykk at den danske fleksjob-ordningen har rammebetingelser som i større grad støtter løsninger bort fra uførepensjon og over på lønnstilskudd. Samtidig ser det ut til at den norske ordningen har løsninger som gjør det lettere å ha en arbeidstilknytning for de med svært redusert arbeidsevne. Men det er fortsatt ikke enighet i forsøket når det gjelder kombinasjonen jobb med TULT og uførepensjon. De danske erfaringene tilsier at de med svært redusert arbeidsevne lett ramler ut av jobber med lønnstilskudd/fleksjob. Samtidig kan det godt tenkes at de ville ha beholdt en jobb om oppfølgingen fra hjelpeapparatet hadde vært bedre.

Flere i NAV-systemet etterlyser det de omtaler som ”en fornuftig nedre grense for arbeidsevne i TULT”, noe som igjen henger sammen med problematikken knyttet til kombinasjonen TULT og uførepensjon versus ansettelse i hele stillinger. Måten å beregne lønnstilskudd gir likevel en indirekte nedre grense ved at NAVs lønnstilskudd er begrenset til $\frac{2}{3}$ ($\frac{3}{4}$ første år) av full lønn for arbeidet etter arbeidsavtalen. Ved mindre arbeidsevne enn $\frac{1}{3}$ må arbeidsgiver betale lønn for en del av den reduserte arbeidsevne.

Evalueringen har også identifisert mulige koordineringsproblemer: Ifølge regelverket er det ingenting i veien for at en person med for eksempel 80 % uførepensjon får lønnstilskudd for å greie en jobb en dag i uka. Men NAV-ansatte har påpekt at det ikke er lett å planlegge dette i forhold til den enkeltes behov fordi det ikke er samme beslutningstakere i NAV-systemet for TULT og for uførepensjon. Dette kan skape koordineringsutfordringer i NAV, for eksempel at NAV lokal iverksetter TULT, mens brukeren i neste omgang får avslag på søknad om gradert uførepensjon fra en annen del av NAV.

Referanser

- Center for Ligebehandling af Handicappede (2007), Job med lønstilskud til førtidspensionister. 3. udgave, februar 2007. København: Center for Ligebehandling af Handicappede.
- Det Centrale Handicapråd og Beskæftigelsesministeriet (2007): Fleksjob. 17. udgave. København: DCH.Discuss AS (2003). Undersøgelse af fleksjob i København med fokus på de afbrudte fleksjob. København: Discuss AS. Discuss (2003b). Fleksjob i København – fokus på de afbrudte fleksjob. Samlet konklusion med guidelines. København: Discuss AS.
- Econ (2001), Gir lønstilskudd jobb? Oslo: Econ.
- Frøyland, K. (2006), Supported employment or segregated rehabilitation? Vocational rehabilitation and the idea of "rapid job placement" - A literature review. Oslo: Work Research Institute.
- Frøyland, K. & Ø. Spjelkavik (2006), Individuell Oppfølging. Sluttevaluering av et forsøksprosjekt i Østfold. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hohnen, P. (2000), Fleksjob. En vej til et rummeligere arbeidsmarked? København: SFI.
- Kirkelund, O. (2005). Corporate Governance og CSR set i velfærdsøkonomisk perspektiv. I Karin Buhmann & Jacob Dahl Rendtorff (red.). Virksomheders ledelse og sociale ansvar: Perspektiver på Corporate Governance og Corporate Social Responsibility. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Magasinet Lederne nr. 2, februar 2006.
- Rambøll Management (2008), Følgeevaluering av prosjektet "Tilretteleggingsgaranti" (under utgivelse).
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2006), På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkeds-satsingen for sosialhjelpsmottakere. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. (2004), Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønstilskudd og oppfølging. Underveisanalyse av Fleksibel jobb. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland, mfl. (2003). Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet : inkludering gjennom Arbeid med bistand. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. m.fl. (2004), Supported employment in Norway - A national mainstream programme. Oslo: Work Research Institute.
- Spjelkavik, Ø. & M. Evans (2007), Impression of Supported Employment - A study of some European Supported Employment services and their activities. Oslo: Work Research Institute.

Intervjuguider: Evaluering av Tidsubestemt lønnstilskudd januar – februar 2008

1. Tidsubestemt lønnstilskudd: Organisering & styring. (Spørsmål til prosjektlederne og saksbehandlere i NAV)

- Organisering – omfang og gjennomføringskraft, regelverk, mål for forsøket:
 - Hvordan har dette fylket valgt å organisere forsøket?
 - Hva defineres i forsøket som ”et godt resultat” for dette fylke, eller på dette NAV kontoret?
 - Hvilke utfordringer har det enkelte fylke mht organisering og styring?
 - Hvilke erfaringer har saksbehandlerne i NAV med forsøket?
 - organisering
 - styringssignaler, prioritering/gjennomføring, omfang
 - rekruttering
 - avklaring av deltakere
 - hvordan man tolker forskriftene for ordningen
 - uklarheter i regelverket

- Internt samarbeid i NAV og implementering:
 - Hvordan organiseres forsøket i NAV?
 - Samarbeid med markeds- og trygd/sykepengeområdet? ALS?
 - Hvem anses av forsøket som ”naturlige” samarbeidspartnerne innenfor NAV-systemet?
 - Hvem mangler eventuelt?
 - Er det miljø innenfor NAV som det ikke samarbeides med hvor dette hadde vært ønskelig?
 - Er forsøket godt integrert i NAV?
 - Blir det stilt vilkår at lønnstilskudd skal være vurdert før innvilgelse av uførepensjon?
 - Gis ordningen nødvendig prioritet i NAV-systemet, styringssignaler, omfang?
 - Holdninger i etaten(e)?
 - Kvalitetssikring – oppfølging?
 - Suksesskriterier?
 - Hva er viktigste lærdommer så langt? Hva bremser? Forslag til endring?

2. Tidsubestemt lønnstilskudd: Hva er nødvendig for å oppnå gode resultater ved bruk av Tidsubestemt lønnstilskudd. (Spørsmål til prosjektledere og saksbehandlere ved NAV)

- Rekruttering og avklaring av deltakere:
 - Hvilke rutiner og kriterier brukes for rekruttering av tiltaksdeltakere?
 - Hvordan skjer avklaringen av deltakere?
 - Hvilke aktører medvirker i rekrutterings- og avklaringsprosessen?
 - Hvem rekrutteres til forsøket
 - Bakgrunnskjenntegn
 - Tidligere arbeids- og stønadskarriere
 - Treffer man målgruppa?

- Deltakerne:
 - Hvordan kom de med i ordningen?
 - Oppfatter man seg selv som ansatt eller på tiltak – ansettelsesprosedyrer, arbeidsavtale, stillingsbeskrivelse?
 - Hvordan følges deltakerne opp - avtaler?
 - Hvilke ressurser brukes til oppfølging av deltakere?
 - Hvem følger opp deltakerne
 - internt/eksternt?
 - Hva legger deltakerne mest vekt på ved ordningen?
 - Hvilke erfaringer har tiltaksdeltakerne med ordningen
 - Oppfølging – inkludering, opplæring, tilrettelegging
 - Medvirking – møter, medarbeidersamtaler
 - Økte muligheter for å få jobb – ift jobbønske
 - Forslag til endringer

- Bedrifter:
 - Hvordan foregår arbeidet med å finne arbeidsgivere – hvordan ble bedriften kontaktet?
 - Hvordan foregår arbeidet med kontraktinngåelse
 - Hvilke ansettelsesforhold tilbys tiltaksdeltakerne - stillingsbeskrivelser?
 - Hvilken subsidieringsgrad benyttes i forsøket – hvordan fastsettes det?

- Hva legger arbeidsgiver mest vekt på ved ansettelser – hvor viktig er tilskuddet ift oppfølging?
- Hva slags oppfølging tilbys arbeidsgivere
 - gjennom etatens egne ansatte
 - eksterne tilretteleggere
- Hva kjennetegner bedrifter som ansetter deltakere fra forsøket?
- Hvilke erfaringer har arbeidsgivere med ordningen?
 - oppfølging fra NAV
 - kompensasjon for redusert arbeidsevne
 - forventninger
 - erfaringer ift byråkrati, informasjon
 - forslag til endringer

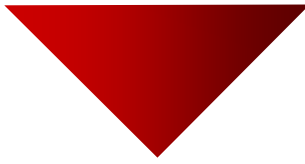
3. Tidsubestemt lønnstilskudd: Hva er nødvendig for å oppnå gode resultater ved bruk av Tidsubestemt lønnstilskudd? (Spørsmål til deltakere i forsøket)

- Hvordan kom de med i ordningen?
- Oppfatter man seg selv som ansatt eller på tiltak – ansettelsesprosedyrer, arbeidsavtale, stillingsbeskrivelse?
- Hvordan følges deltakerne opp - avtaler?
- Hvilke ressurser brukes til oppfølging av deltakere?
- Hvem følger opp deltakerne
 - internt/eksternt?
- Hva legger deltakerne mest vekt på ved ordningen?
- Hvilke erfaringer har tiltaksdeltakerne med ordningen
 - Oppfølging – inkludering, opplæring, tilrettelegging
 - Medvirkning – møter, medarbeidersamtaler
 - Økte muligheter for å få jobb – ift jobbønske
 - Forslag til endringer

4. Tidsubestemt lønnstilskudd: Hva er nødvendig for å oppnå gode resultater ved bruk av Tidsubestemt lønnstilskudd. (Spørsmål til arbeidsgivere i forsøket)

- Hvordan foregår arbeidet med å finne arbeidsgivere – hvordan ble bedriften kontaktet?
- Hvordan foregår arbeidet med kontraktinngåelse
- Hvilke ansettelsesforhold tilbys tiltaksdeltakerne - stillingsbeskrivelser.?

- Hvilken subsidieringsgrad benyttes i forsøket – hvordan fastsettes det?
- Hva legger arbeidsgiver mest vekt på ved ansettelser – hvor viktig er tilskuddet ift oppfølging?
- Hva slags oppfølging tilbys arbeidsgivere
 - gjennom etatens egne ansatte
 - eksterne tilretteleggere
- Hva kjennetegner bedrifter som ansetter deltakere fra forsøket?
- Hvilke erfaringer har arbeidsgivere med ordningen?
 - oppfølging fra NAV
 - kompensasjon for redusert arbeidsevne
 - forventninger
 - erfaringer ift byråkrati, informasjon
 - forslag til endringer



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se www.afi.no

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no

