

Statlig oppfølging av IA-avtalen

Tiltak ved redusert
arbeidsevne



Margaret Ford

Statlig oppfølging av IA-avtalen

Tiltak ved redusert arbeidsevne

MARGARET FORD

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 5/06

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2006
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-233-1
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: © Photodisc by Getty Images
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Denne rapporten er resultatet av et mindre prosjekt som kartlegger hvordan myndighetene har løst noen av de forpliktelser regjeringen påtok seg gjennom Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Prosjektet er finansiert av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Prosjektet har benyttet informasjon fra andre evalueringer av IA-avtalen samt offentlige dokumenter og samtaler med folk som jobbet med denne avtalen i daværende Arbeids- og sosialdepartementet og offentlige etater. Takk til alle! Takk også til Per Erik Solem som har lest rapporten og gitt konstruktive innspill.

Den nye avtalen som er inngått mellom partene, ble inngått etter at arbeidet med denne kartleggingen var avsluttet, og er derfor ikke vurdert her. Detaljene for den er ikke fastlagt, så denne rapporten kan inngå i det arbeidet. Morten Blekesaune er prosjektleder og Margaret Ford har gjennomført undersøkelsen.

NOVA, februar 2006

Margaret Ford

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstilling	13
1.3 Metode	16
1.4 Gangen i rapporten	17
2. Insentiver for å stimulere arbeidsgiverne	18
2.1 Virkemidler overfor arbeidsgivere forut for IA-avtalen	19
2.2 Virkemidler overfor arbeidsgivere etter inngåelsen av IA-avtalen	24
2.3 Endringer i virkemiddeltilbudet til arbeidsgivere	32
2.4 Oppsummering	35
3. Vesentlig utvidelse av rammene for bedriftsintern attføring	38
3.1 Tilretteleggingstilskudd	39
3.2 Tilretteleggingstilskuddet i relasjon til «Bedriftsintern attføring»	44
3.3 Aktiv sykemelding og gradert sykemelding	46
3.4 Oppsummering	48
4. Lønnstilskudd til virksomhetene	50
4.1 Lønnstilskudd for yrkeshemmede	51
4.2 Lønnssubsidium ved reaktivisering av uførepensjonister	54
4.3 Uførepensjon som lønnstilskudd	56
4.4 Oppsummering	57
5. Avslutning og oppsummering	59
Summary	63
Litteratur	65
VEDLEGG 1: Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv	69
VEDLEGG 2: Bruk av midler til noen IA-relaterte virkemidler i avtaleperioden	75
VEDLEGG 3: Lovendringer i forbindelse med IA-avtalen	77
VEDLEGG 4: Oversikt over IA-virkemidler for arbeidsgivere	79

Sammendrag

Partene i arbeidslivet og regjeringen inngikk intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv høsten 2001. Hensikten med avtalen er å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, operasjonalisert som å redusere sykefravær, hindre utstøting fra arbeidslivet og inkludere eldre arbeidstakere og personer med redusert funksjonsevne. Avtalen baserer seg på at arbeidsplassen skal være arenaen for innsatsene, mens myndighetene skal legge til rette for arbeidet som skjer ute i virksomhetene. Den enkelte virksomhet kan velge å inngå avtale med trygdeetaten og bli en IA-virksomhet. Statusen innebærer en forpliktelse til å arbeide for avtalens mål og gir tilgang til særskilte goder.

Ved å inngå intensjonsavtalen forpliktet myndighetene seg på ti punkter. Noen er konkrete og ble raskt innfridd. Andre forpliktelser er det vanskeligere å se om myndighetene har innfridd, fordi de er sammensatte og ikke klart avgrensede. Myndighetenes forpliktelser omfatter tiltak på så forskjellige områder som lovgivning, tjenestetilbud, kontroll og økonomi. Offentlige ordninger forvaltes dessuten av mange forskjellige instanser med ulike registreringsbehov og -rutiner. Etter at avtalen ble inngått har det dessuten vært betydelige endringer i forvaltningen og i innretningen av virkemidlene.

Denne rapporten ser på hvordan myndighetene har fulgt opp noen av sine forpliktelser i forhold til arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Disse dreier seg om insentiver overfor arbeidsgiverne, bedriftsintern attføring og lønnstilskudd. I avtalens punkt 3.6 er forpliktelsene formulert slik:

- a) Det innføres langt sterkere insentiver enn i dag for å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere arbeidstakere med redusert arbeidsevne (arbeidstakere som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet pga. sykdom, delvis uføretrygdede og lignende) og få til et mer inkluderende arbeidsliv.
- d) Vesentlig utvidelse av dagens rammer til bedriftsintern attføring, både i regi av aetat og trygdeetat.
- f) Vesentlig økte lønnstilskudd til bedrifter som rekrutterer / har arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

De tre områdene er til dels overlappende. Insentiver rettet mot arbeidsgivere omfatter også virkemidler i bedriftsintern attføring og lønnstilskuddsordninger. Vår gjennomgang av virkemidler inkluderer ordninger som allerede var etablert på avtaletidspunktet. Flere av disse ble videreført og er sentrale

virkemidler i IA-arbeidet. Noen har blitt endret underveis i avtaleperioden. Vi har også inkludert et par ordninger som ble nedlagt, men som var forløpere for nye virkemidler som ble innført i forbindelse med IA-avtalen.

Denne rapporten baserer seg på offentlige dokumenter, tall fra direktoratene og opplysninger fra forvaltningen.

Frem til 2004 var alle virkemidlene som gjaldt økonomiske overføringer til virksomhetene tilgjengelige for alle arbeidsgivere uavhengig av IA-status. Dette kan oppfattes som et misforhold i forhold til avtalenes 3.2, som viser til betydningen av at arbeidsgiverne belønnes for systematisk IA-arbeid. Virkemidlene som var forbeholdt IA-virksomhetene, gjaldt bare administrative ordninger. Først da tilretteleggingstilskuddet ble begrenset til IA-virksomheter fikk arbeidsgiverne med IA-avtaler tilgang til en økonomisk fordel.

Insentiveffekten av virkemidlene avhenger bl.a. av betingelsene for de forskjellige ordningene. Disse har gått i ulike retninger for forskjellige virkemidler. Misforholdet som oppstod mellom bevilgninger til og forbruket av midler til enkelte ordninger, er uheldig for IA-arbeidet på lengre sikt. Systematisk IA-arbeid fordrer en viss forutsigbarhet med hensyn til hvilke virkemidler som kan benyttes.

Enkelte budsjettstyrte virkemidler ble brukt såpass mye at budsjettet ble overskredet. For andre virkemidler var budsjettene større enn forbruket. For noen ordninger har vi fulgt utviklingen i bruken av virkemiddelet ved å se på antall, der slike opplysninger har vært tilgjengelig. Noen ordninger har hatt en vekst i antall personer ordningen har blitt benyttet for. Vi har sett at bruken av ulike ordninger endret seg ettersom vilkårene for dem ble endret. Noen ordninger har hatt perioder med vekst og nedgang. Ulike ordninger innen samme forpliktelsesområde har dessuten utviklet seg ulikt.

Tilretteleggingstilskudd er et sentralt virkemiddel til bedriftsintern attføring. Bruken av tilretteleggingstilskudd har variert i avtaleperioden. Da vilkårene for å bruke ordningen ble strammet inn i 2004 fikk man en betydelig reduksjon i bruken av ordningen sammenlignet med året før, da budsjetttrammen ble sprengt. Senere har det kommet en utvidelse av bruksmulighetene for ordningen, men disse har ikke ført til økte budsjetter. Kartleggingen viser at flere virksomheter og flere individer fikk nytte av midlene gjennom tilretteleggingstilskudd enn den tidligere ordningen med bedriftsintern attføring etter omleggingen i 2002.

Lønnstilskuddsordninger har flere målgrupper. Kronebeløpet bevilget til lønnstilskudd til yrkeshemmede har ikke hatt en vesentlig økning. Det har

imidlertid vært en liten økning i gjennomsnittlige antall yrkeshemmede som virksomhetene får dette lønnstilskuddet for.

Budsjettene til lønnstilskudd for uførepensjonister har i hele avtaleperioden vært langt større enn forbruket. Mange tusen personer ble kontaktet med hensyn til ordningen. Antall uførepensjonister som ble reaktivert i perioden, er imidlertid lavere enn forventet.

I 2005 ble det innført en ny ordning som innebærer at uførepensjon kan brukes som lønnstilskudd. Det har også vært store forventninger til denne ordningen. Foreløpig har svært få personer forsøkt dette og ordningen er ennå i startfasen. Aetat har andre tiltak som i likhet med lønnstilskudd subsidierer arbeidsgivernes lønnskostnader ved rekruttering. Antall personer i tiltakene arbeidspraksis og arbeid med bistand har hatt betydelig økning i avtale perioden.

I avtaleperioden har det blitt mulig å kombinere lønnstilskudd med andre Aetatstiltak. Lønnstilskudd kan for eksempel kombineres med arbeid med bistand, hvor det følger en ekstern tilrettelegger med den personen som rekrutteres til bedriften. En annen kombinasjonsmulighet er å få refusjon av dokumenterte kostnader, opptil et visst beløp, til tilrettelegging av arbeidsplasser for nytilsatte.

I arbeidet med denne studien er det to forhold som er slående. Det ene er mangelen på forutsigbarhet med hensyn til mulighetene for å bruke virkemidlene i IA-arbeidet. Det andre er at noen av myndighetenes budsjetter overskrides midtveis i året, påvirker virksomhetenes muligheter for å drive systematisk IA-arbeid.

Desentraliserte beslutningsprosesser og muligheter for omdisponering av midler bidrar til nødvendig fleksibilitet i IA-arbeidet. Dette står imidlertid ikke i motsetning til å samle opplysninger om de disposisjoner som er foretatt. I arbeidet med prosjektet opplevde vi at det for flere ytelser ikke var mulig å få tak i opplysninger om faktisk forbrukte midler eller antall som hadde benyttet ordningen, fordi opplysninger ikke ble samlet inn. Mer systematisk innsamling av informasjon om bruken av midler og virkemidlene vil bidra til en bedre kunnskapsgrunnlag å vurdere innsatsene på.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Høsten 2001 inngikk partene i arbeidslivet og regjeringen Stoltenberg en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Intensjonsavtalen har en prøveperiode på fire år (2001–2005). Midtveis i prøveperioden ble det foretatt en større evaluering av avtalen, som munnet ut i en erklæring fra partene av 3. desember 2003. Ved slutten av denne prøveperioden blir det også gjennomført en rekke prosjekter som evaluerer ulike sider av avtalen. Dette prosjektet er en liten bit av disse evalueringene. Avtalen ble fornyet 14.12.2005 for fire nye år, dvs. ut 2009. Det arbeidet som ligger til grunn for denne rapporten ble foretatt høsten 2005, før den nye avtalen ble inngått.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv kan ses som en videreføring av arbeidslinjen, som var strategien for å få et mer inkluderende arbeidsliv, på 1990-tallet. Arbeidslinjen ble relansert i velferdspolitikken i utføringmeldingen (St. melding nr. 39 1991–1992) og ført videre i velferdsmeldingen på midten på 1990-årene (St. melding nr. 35 1994–1995). Intensjonsavtalen¹ fulgte i kjølvannet av arbeidet med NOU 2000: 27 «Sykefravær og uførepensjonering: Et inkluderende arbeidsliv». Utredningen, også kalt Sandmanutvalgets innstilling, skulle se på strategier for å motvirke økningen i sykefravær og uførepensjonering. Utvalget la frem forslag til en helhetlig tiltakspakke. Søkelyset ble satt på tiltak innenfor arbeidslivet som skulle forebygge sykefravær, hindre utstøtning og legge til rette for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltakspakken omfattet både videreføring av allerede eksisterende tiltak og innføring av nye. Den skisserte tiltakspakken hadde både juridiske, organisatoriske, økonomiske og pedagogiske aspekter.

Et grunnleggende prinsipp i Sandmanutvalgets innstilling var ansvarliggjøring av partene i arbeidslivet. Tidligere intervensjon og oppfølging av sykemeldte var sentrale elementer. Virkemidlene inkluderte dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassene, bruk av funksjonsvurderinger, utvidelse i retten til bruk av egenmeldinger, aktiv sykemelding, utarbeidelse av oppfølgingsplaner og aktiv bruk av bedriftshelsetjenesten.

¹ «Intensjonsavtalen» og «IA-avtalen» viser her til «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv».

Det offentlige skulle støtte opp om arbeidslivets egeninnsats og legge til rette for effektiv bruk av offentlige støtteordninger og en ryddigere ansvarsdeling mellom trygdeetaten og Aetat. Utvalget foreslo også å endre sykelønnsordningen slik at både arbeidsgivere og arbeidstakere skulle bære mer av de økonomiske kostnadene ved sykefravær, og derved underbygge deres ansvar. Videre ville kostnadsdelingen bidra til at tiltakspakken ble kostnadsnøytral. Utvalgets forslag ble sendt til en bred høringsrunde.

Høringsinstansene støttet i hovedsak forslagene i Sandmanutvalgets innstilling (Aetat Arbeidsdirektoratet m.fl. (2001), fellesuttalelse). Unntaket var punktet om å endre sykelønnsordningen. På bakgrunn av høringsuttalelsene tok regjeringen et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å få i stand et samarbeid, som ledet til inngåelsen av intensjonsavtalen. De overordnede målene for avtalen er formulert slik:

- At en får et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og for samfunnet
- Reduksjon i bruken av uføretrygd og i sykefraværet
- Å ta bedre i bruk eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet (jf. «Nasjonalt krafttak for eldre i arbeidslivet» for å motvirke tidlig avgang blant eldre i arbeidslivet).

Avtalepartene ble også enige om tre operative mål som innsatsene skulle rettes og måles mot. Disse omtales gjerne som delmål. De er:

Delmål 1) Å redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden i forhold til sykefraværsnivået for 2. kvartal 2001, i henhold til den sentrale sykefraværstatistikken.

Delmål 2) Å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede) enn i dag. Måltall vil bli fastsatt etter nærmere drøftinger med arbeidslivets parter.

Delmål 3) Å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet.

Intensjonsavtalen ble inngått mellom partene på nasjonalt nivå. Den angir premisene for samarbeidet som skal foregå ute i arbeidslivet. Avtalen inneholder punkter om prinsippene for oppfølging av sykemeldte, innføring av insentiver for arbeidsgiverne, rammeverket for IA-virksomheter og angivelse av hver av partenes forpliktelser.

Intensjonsavtalen legger opp til at den enkelte virksomhet, privat eller offentlig, kan velge å inngå en egen samarbeidsavtale med trygdeetaten. Ved å inngå en slik samarbeidsavtale blir virksomheten godkjent som en «IA-

virksomhet» og er forpliktet til å arbeide systematisk for avtalens mål. Samtidig er virksomheten forpliktet til å fastsette egne konkrete delmål på minst ett av de nasjonale delmålene. Arbeidsgiverne i IA-virksomheter forplikter seg til å samarbeide om attføring av arbeidstakere til nytt arbeid i virksomheten. Arbeidstakerne i IA-virksomheter er forpliktet til å gi opplysninger om egen funksjonsevne og inngå i dialog med arbeidsgiver om tilrettelegging og bruk av tilgjengelige tiltak. Myndighetene forplikter seg til å bistå IA-virksomheter med administrative og økonomiske virkemidler som hjelp og støtte til å utføre IA-arbeidet. Intensjonsavtalen spesifiserer 4 slike tiltak som skal forbeholdes IA-virksomheter. Innføringen av virkemidler som er eksklusive for IA-virksomheter skal bidra til at det blir attraktivt å inngå samarbeidsavtale og bli en IA-virksomhet.

1.2 Problemstilling

IA-avtalen bygger på partenes fellesinteresser i å redusere sykefravær, samfunnets behov for å inkludere marginaliserte arbeidstakere og erkjennelsen av at samarbeid er nødvendig for å disse målene. Det praktiske IA-arbeidet som skjer på arbeidsplassene er avgjørende for om de oppsatte mål nås. Dette er igjen betinget av rammebetingelsene som gis. Hvordan myndighetene legger forholdene til rette for IA-arbeidet påvirker således virksomhetenes oppslutning om IA-arbeidet. Slik sett er det et vist samspill mellom myndighetenes og virksomhetenes handlinger og reaksjoner på hverandres utspill i IA-arbeidet.

IA-avtalens punkt 3.6 angir ti punkter, som myndighetene forpliktet seg på, for å støtte opp om det forebyggende og tilretteleggende arbeidet på arbeidsplassene (jf. vedlegg 1). Noen av forpliktelsene var klart definerte og ble innfridd kort tid etter at avtalen ble inngått. Eksempler er reduksjonen av arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år og innføringen av refusjon for sykepengeutgifter i arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelatert sykefravær.

Andre punkter regjeringen forpliktet seg på, er mer sammensatte og uoversiktlige. Det er vanskeligere å se hvorledes myndighetene har oppfylt dem. Vårt oppdrag har vært å se nærmere på oppfølgingen av noen av disse mer uoversiktlige punktene.

På noen områder har det bl.a. vært endringer i regelverk, forvaltningsmessige forhold og tiltaksstruktur. Noen av endringene var planlagt før avtalen ble undertegnet. Andre justeringer har kommet som følge av erfaringer underveis i avtaleperioden. Etter evalueringen midtveis i avtale-

perioden, kom partene med en erklæring som inneholdt forutsetninger for videreføring av avtalen. Disse førte til ytterligere endringer.

Vi har undersøkt utviklingen på tre av områdene i avtalens 3.6., som gjelder tiltak for personer med redusert arbeidsevne. Disse er:

- a. Det innføres langt sterkere insentiver enn i dag for å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere arbeidstakere med redusert arbeidsevne (arbeidstakere som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet pga. sykdom, delvis uføretrygdede og lignende) og få til et mer inkluderende arbeidsliv.
- d. Vesentlig utvidelse av dagens rammer til bedriftsintern attføring, både i regi av Aetat og trygdeetat.
- f. Vesentlig økte lønnstilskudd til bedrifter som rekrutterer/har arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Slik disse forpliktelsene er utformet i avtalen, skilles det ikke mellom IA-virksomheter og andre virksomheter. Myndighetene anser de generelle virkemidlene som støtter opp om arbeidslinjen, som en del av IA-satsningen. Kartleggingen omfatter derfor virkemidler som er tilgjengelige for alle virksomheter uavhengig av deres IA-status.

Forpliktelsene på alle de tre områdene er formulert relativt til situasjonen da avtalen ble inngått. Omfanget og innretningen av ordningene på avtaletidspunktet er derfor utgangspunktet for myndighetenes forpliktelser. Vi tar utgangspunkt i ordninger som eksisterte på avtaletidspunktet. Vi ser på utviklingen av disse og nyinnførte ordninger.

Da avtalen ble inngått hadde både trygdeetaten og Aetat oppgaver i forbindelse med bedriftsintern attføring, slik det fremgår av formuleringen i 3.6 d. Kort tid etter inngåelsen av intensjonsavtalen ble grensene for de to etatenes ansvarsområder endret. Trygdeetaten fikk ansvaret for bedriftsintern attføring og tilhørende virkemidler. Aetats engasjementer på dette området ble nedlagt. Avtalens punkt 3.6 d. omfatter i praksis trygdeetatens virkemidler, selv om det vises til begge etatene i formuleringen. Omleggingen av etatenes ansvarsområder var planlagt da avtalen ble inngått. Uttrekkingen av Aetat fra bedriftsintern attføringsvirksomhet anses derfor ikke som manglende oppfølging av avtaleforpliktelsen i denne sammenheng.

De tre punktene er i noen grad overlappende. Avtalens punkt 3.6 a. omfatter virkemidler som inngår i punkt 3.6 d. og f. Gjennomgangen av virkemidler i kapittel 2 inkluderer derfor noen virkemidler som får en bredere behandling senere i notatet. Da intensjonsavtalen ble inngått var det et visst

overlapp mellom punkt d. bedriftsintern attføring og f. lønnstilskudd, fordi lønnstilskudd inngikk blant virkemidlene i bedriftsintern attføring.

Hver av de tre punktene som studeres åpner for ulike tolkninger, noe som bidrar til uklarheter mht. myndighetenes oppfølging av de tre punktene.

Punktet 3.6 a. dreier seg om insentiver som er rettet mot arbeidsgivere. Insentiver kan ha ulik karakter og fungere på forskjellige måter. Det kan også være ulike oppfatninger av om et virkemiddel er et insentiv eller ikke. Punktet angir ikke hva slags insentiver det dreier seg om. Avtaleteksten har et annet punkt (3.2) som viser til betydningen av å etablere insentiver for arbeidsgiverne for at det skal være økonomisk lønnsomt for arbeidsgiverne å drive IA-arbeid, og at de som jobber målrettet med dette premieres. Dette kan skape en forventning om at forpliktelsen i 3.6 a. innebærer økonomiske belønninger til arbeidsgiverne. Lønnsomhetselementet og premiering er ikke nevnt i formuleringen av myndighetenes forpliktelser i punkt 3.6 a. Myndighetene anser administrative virkemidler som vel så viktige redskaper for å påvirke arbeidsgiverne i IA-arbeidet, som økonomiske overføringer. Begge typer virkemidler anses derfor å inngå i denne forpliktelsen.

Ad 3.6 d. Betegnelsen bedriftsintern attføring har blitt brukt på forskjellige måter i ulike miljøer. Disse forskjellene ble tatt opp med departementene våren 2001, før avtalen ble inngått (Aetat Arbeidsdirektoratet m.fl. 2001, s. 24). Bedriftsintern attføring er en generell betegnelse på attføringsaktiviteter som foregår på ordinære arbeidsplasser. Aktivitetene er vanligvis rettet mot virksomhetens egne ansatte som, av ulike årsaker trenger trening, opplæring eller andre former for tilrettelegging for å kunne fortsette å arbeide. «Bedriftsintern attføring» var også navnet på et av Aetats tiltak, som bestod av flere elementer. Den doble anvendelsen av begrepet har antagelig medvirket til uklarheter mht. synet på myndighetenes oppfølging av sin forpliktelse av dette punktet i avtalen.

Ad 3.6 f. Økning av lønnstilskudd kan også forstås på flere måter. Da IA-avtalen ble inngått var lønnstilskudd et element som inngikk i en rekke tiltak, bl.a. det omtalte tiltaket «Bedriftsintern attføring». I avtaleperioden har det vært endringer både mht. målgrupper og vilkår for lønnstilskuddsordningene. Aetat har fortsatt flere lønnstilskuddsordninger, men de nyttes ikke overfor personer som har arbeidsforhold de kan fortsette i. Lønnstilskudd er et viktig virkemiddel i arbeidet for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne, som er utenfor arbeidslivet.

1.3 Metode

Denne kartleggingen baserer seg i stor utstrekning på myndighetenes opplysninger. Avtaledokumentene danner grunnlaget for prosjektet. Dokumenter fra Stortinget har vært hovedkilden til beskrivelsene av det offentliges innsats i IA-arbeidet. Opplysningene er supplert med viktig informasjon fra møter, telefonsamtaler og e-post med representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Aetat (Arbeidsdirektoratet), trygdeetaten (Rikstrygdeverket og arbeidslivssentre), Arbeidstilsynet og hjelpemiddelsentralen i Oslo. Evalueringsprosjekter knyttet til intensjonsavtalen er også benyttet som informasjonskilder.

Vi har forsøkt å tallfeste utviklingen i budsjetterte ressurser og forbruk for enkelte ordninger gjennom perioden. For noen ordninger lot dette seg ikke gjøre fordi vi ikke fikk tak i opplysninger som var sammenlignbare. Dels skyldes dette forvaltningsmessige endringer og endringer i sammensetning av posteringer i budsjettene, dels variasjon i rapportering i de forskjellige årene, og dels rutiner og endringer i hva det er samlet inn opplysninger om.

Aetat og trygdeetaten har registre over bl.a. antall personer som omfattes av ulike tiltak. Disse registrene er etablert for administrative formål. Lett tilgjengelig informasjon av administrative data tillater ofte bare i noen grad å undersøke hvordan tiltakene i sum har endret seg over tid. Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket har vært behjelpelige med å fremskaffe informasjon for dette prosjektet på kort tid. Vi har ikke hatt mulighet til å få gjort datautkjøringer i det omfang vi hadde ønsket. Etter at intensjonsavtalen ble inngått har Aetat har hatt en omlegging av sitt datasystem og sine registreringsrutiner, noe som har vanskeliggjort arbeidet med å beskrive utviklingen over tid.

Internett har også vært en viktig kilde til informasjon. I våre dager blir nettsider raskt oppdatert og utdatert informasjon fjernet fra nettet, eksempelvis høringsnotater og uttalelser eller tidligere forskrifter. Mye tid har gått til å framskaffe informasjon om regler for tiltak og ordninger som har blitt endret. Eksempelvis var det vanskelig å finne satser for driftstilskuddet ved Aetats tidligere tiltak «Bedriftsintern attføring», selv om det bare er tre år siden ordningen ble opphevet. Internett gir ikke alltid full informasjon om aktuelle ordninger. Eksempelvis har det ikke stått informasjon om høringsuttalelser vedrørende endring av arbeidsmarkedstiltakene som hadde frist sommeren 2005.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 vil vi se nærmere på ordninger og virkemidler som er rettet mot arbeidsgiverne og som inngår i IA-avtalens punkt 3.6 a. Vi beskriver virkemidlene som eksisterte da IA-avtalen ble inngått og de som har kommet til i ettertid. Noen av virkemidlene som har kommet i forbindelse med IA-avtalen har forløpere fra tiden før avtalen ble inngått. Vi ser på sentrale endringer som har skjedd i avtaleperioden.

I kapittel 3 ser vi på rammene for bedriftsintern attføring og endringer i et par av de sentrale ordningene som inngår i avtalens punkt 3.6 d.

I kapittel 4 er det ulike lønnstilskuddsordninger og betingelsene for dem som gjennomgås, som inngår i avtalens punkt 3.6 f. Vi ser spesielt på lønnstilskudd til yrkeshemmede og lønnssubsidier ved reaktivering av uførepensjonister.

2 Insentiver for å stimulere arbeidsgiverne

I dette kapitlet går vi inn på IA-avtalens 3.6 a:

Det innføres langt sterkere insentiver enn i dag for å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere arbeidstakere med redusert arbeidsevne (arbeidstakere som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet pga. sykdom, delvis uføretrygdede og lignende) og få til et mer inkluderende arbeidsliv.

Denne forpliktelsen er upresist formulert og vidtfavnende. Flere av de øvrige forpliktelsene spesifisert i avtalen 3.6 inngår også her, eksempelvis bedriftsinterne attføringstiltak og lønnstilskudd. Dette avtalepunktet skiller ikke mellom IA-virksomheter og andre virksomheter.

Et insentiv er noe som skal påvirke atferd og endre sannsynligheten for handling. Insentiver kan fungere på flere måter. Et insentiv kan f.eks. påvirke forekomsten av ønsket adferd og øke sannsynligheten for visse handlinger p.g.a. utsikter til gevinst. Dersom det foreligger en handlingsimpuls, men det foreligger hindre, kan reduksjon eller fjerning av hinderet også fungere som et insentiv og medvirke til at handlingen foretas. I IA-avtalen har partene lagt vekt på slike insentiver. Det er godene og fordelene ved å arbeide for et mer inkluderende arbeidsliv som trekkes frem.

Sanksjoner ved fravær av handling eller uønskede handlinger er også insentiver. For å ha en effekt trenger ikke sanksjonen å bli innført. Trusselen om straff kan være tilstrekkelig til å påvirke handlinger i ønsket retning, men trenger ikke å være det. For at noe skal være et insentiv må det bety såpass mye for den som skal agere, at adferden påvirkes. Det avgjørende for om noe fungerer som et insentiv blir dermed ikke intensjonen, men virkningen den har på den insentivet er rettet mot. Konteksten det tiltenkte insentiv inngår i er også av betydning for om og hvilken effekt den vil ha. Derfor er det ulike oppfatninger av om noe er et insentiv og om den har noen virkning. Dette er noe av vanskeligheten med formuleringen «langt sterkere» insentiver i IA-avtalens punkt 3.6 a.

Myndighetene har et bredt spekter av virkemidler som er ment å stimulere arbeidsgiverne i sitt arbeid med å holde på og rekruttere arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Noen er av administrativ karakter, mens andre er økonomiske. Både utformingen av lovverk, tiltak og utførelsen av forvaltningsmessige oppgaver inngår blant virkemidlene i IA-avtalen.

2.1 Virkemidler overfor arbeidsgivere forut for IA-avtalen

IA-avtalens punkt 3.6 a. om innføring av langt sterkere insentiver overfor arbeidsgiverne har en relativ formulering, hvor utgangspunktet er insentivene som var tilgjengelige da avtalen ble inngått. Vi tar utgangspunkt i virkemidler/insentiver som forelå da avtalen ble inngått. Alle disse ordningene er således generelle og gjelder alle virksomheter. Tabell 1. gir en oversikt over sentrale virkemidler da avtalen ble inngått. Tabellen omfatter både instanser og ordninger for å få frem bredden blant virkemidlene. I tabellen angis det om ordningen er av økonomisk eller administrativ art, samt viktige endringer i ordningen etter at IA-avtalen ble inngått. De to første ordningene opphørte like etter at avtalen ble inngått. De er tatt med fordi de var forløpere for ordninger som ble innført senere. Andre ordninger som er tatt med er videreført, noen med endringer, og inngår i totaltilbudet av insentiver overfor arbeidsgiverne for å få et mer inkluderende arbeidsliv.

Tabell 1 Noen virkemidler som var tilgjengelige ved inngåelsen av IA-avtalen

Virkemiddel	Type/hensikt	Forvaltet av Endringer etter 3.10.2001
Tiltaket «Bedriftsintern attføring» (BIA)	Administrativ og økonomisk ordning. Rådgivning og økonomisk støtte til arbeidsgiver ved tilrettelegging for egne ansatte. Økonomisk todelt: Lønnstilskudd og driftstilskudd	Forvaltet av Aetat Avviklet våren 2002
Arbeidslivstjenesten (ALT)	Administrativ ordning: Systemrettet rådgivning og oppfølging av virksomheter i forbindelse med sykefraværarbeid og bedriftsintern attføring	Forvaltet av Aetat nedlagt 31.12.2001 Overdratt og utvidet av trygdeetaten
Kontroll, tilsyn av arbeidsmiljøloven Arbeidstilsynet	Administrativ ordning: Støtte og rådgivning for å oppfylle arbeidsmiljølovens krav og virksomhetenes HMS-arbeid.	Forvaltet av arbeidstilsynet Lovendring 30.4.2003 Plikt å lage oppfølgingsplan
Aktiv sykemelding	Administrativ ordning: Opprettholde kontakt mellom arbeidstaker og arbeidsplassen og utprøving av arbeidsevne i andre oppgaver enn de vanlige.	Forvaltet av trygdeetaten Ordningen videreført Endring i 2004, tidsbegrensning
Kjøp av helsetjenester	Administrativ ordning: Nedkorting av sykefraværet fra arbeidsplassen	Forvaltet av trygdeetaten Ordningen videreført Utvidelse av grunnlag i 2002 ifm IA-avtalen

Tabellen fortsetter på neste side

Tabell 1 fortsetter fra forrige side

Virkemiddel	Type/hensikt	Forvaltet av Endringer etter 3.10.2001
Dekning av sykepenger i arbeidsgiverperioden ved kroniske sykdommer	Økonomisk støtte til arbeidsgiver, redusere økonomisk risiko	Forvaltet av trygdeetaten Ordningen videreført, ingen endringer
Lønnstilskudd for yrkeshemmede	Økonomisk støtte til arbeidsgiver ved inkludering	Forvaltet av Aetat Ordningen videreført. Endring i tiltaksstruktur i 2002 og høring i 2005
Reaktivisering av uførepensjonister «Tilbake til arbeid» prosjekt	Økonomisk støtte til arbeidsgiver: ved inkludering	Samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat Vedtatt i 2000, prosjekt 2001 t.o.m.2003, senere utvidet til 2006.

Tiltaket «Bedriftsintern attføring» (BIA) ble administrert av Aetat. Tiltaket omfattet virksomhetenes egne ansatte. Formålet var å forebygge og hindre utstøting slik at arbeidsforholdet kunne opprettholdes. Tiltaket omfattet både rådgivning og økonomiske ytelser. Virksomheten fikk rådgivning for at arbeidsgiver skulle kunne ivareta sine forpliktelser etter arbeidsmiljøloven. Målgruppen for tiltaket var arbeidstakere med attføringsbehov. Det ble ikke krevd sykemelding. Aktivitetene kunne bestå av utprøving, tilrettelegging, opplæring og arbeidstrening. Treningsplassene kunne være «øremerkede» plasser eller egnede vanlige arbeidsplasser. I virksomhetens søknad til Aetat skulle handlingsplan vedlegges slik at Aetat kunne vurdere hensiktsmessigheten av tiltaket.

Dersom faglig veiledning ikke var tilstrekkelig, kunne Aetat yte lønnstilskudd og/eller driftstilskudd til arbeidsgiver. Lønnstilskudd skulle kompensere for at arbeidstakeren ikke fylte ordinær stilling pga. sitt behov for attføringsbistand. I BIA kunne lønnstilskuddet gis med 50 prosent i inntil 6 måneder og med 40 prosent i ytterligere 6 måneder. Driftstilskudd skulle kompensere for arbeidsgivers merutgifter til igangsetting og gjennomføring av tiltak. Driftstilskuddet var på 113 kroner dagen i 2001². Maksimal varighet for driftstilskuddet var 12 måneder. Gjennomsnittlig antall månedsverk med lønnstilskudd var 529 og 618 i de to siste årene før tiltaket ble nedlagt (2000 og 2001). Antallet med driftstilskudd var vesentlig lavere. Gjennomsnittlig antall med driftstilskudd var 240 og 247 i 2000 og 2001 (opplysninger gitt av Aetat Arbeidsdirektoratet).

² Satsen på driftstilskudd ble satt av departementet. Satsen har vi fått muntlig fra Aetat Arbeidsdirektoratet, fordi det ikke lyktes å finne skriftlige opplysninger.

Tiltaket ble avvirket våren 2002 i forbindelse med endringene i arbeidsdelingen mellom trygdeetaten og Aetat. Midlene som var budsjettet til BIA-tiltaket i 2002 ble overført til trygdeetaten (St. prp. 1 (2001–2002)). Tiltaket er således en forløper for innføringen av tilretteleggingstilskuddet som ble innført med IA-avtalen. En evaluering har vist at arbeidsgivere sammenligner tilretteleggingstilskudd med BIA og anser tilretteleggingstilskudd å være en dårlig erstatning (RTV 2003b, s. 17). Vi vil derfor komme tilbake til denne ordningen under behandlingen av avtalens punk 3.6 d. bedriftsintern attføring.

Arbeidslivstjenesten (ALT) er en instans som ble opprettet i Aetat i 1994. ALT var en rådgivningstjeneste for arbeidsgivere m.h.t. organisering av sykefraværarbeid og bedriftsintern attføring, samt forbedring av arbeidsmiljø. De støttet arbeidsgiverne gjennom rådgivning og kompetanseoverføring og gav informasjon om offentlige virkemidler og regelverk. I motsetning til Aetats øvrige individrettede arbeid bistod ALT virksomhetene på systemnivå. Tjenesten hadde en bemanning på om lag 80 årsverk³ og var organisert som egne enheter i Aetat. Vi har ikke informasjon om omfanget av deres bistand til virksomhetene utover antall årsverk.

Arbeidsfordelingen mellom trygdeetaten og Aetat ble lagt om i 2002. Omleggingen innebar at trygdeetaten fikk eneansvar for bedriftsintern attføring og forebygging av sykefravær. Aetats oppgaver på disse områdene ble overført til trygdeetaten. Trygdeetaten etablerte sin egen oppfølgingstjeneste og ansvaret for ALT ble flyttet til trygdeetaten (St. prp. 1 (2001–2002), Tillegg 1). Her inngikk den i oppbygningen av trygdeetatens arbeidslivssentre, som i dag disponerer ca. 380 årsverk. Trygdeetatens oppfølgingstjeneste beskrives sammen med ordninger som ble innført etter at avtalen ble inngått.

Arbeidstilsynets kontroll og tilsynsoppgaver skal støtte opp om arbeidsmiljølovens bestemmelser. Etatens oppgaver er forebygging av ulykker og å bistå virksomheter mht. helse, miljø og sikkerhetsarbeidet (heretter HMS-arbeidet). Med utgangspunkt i HMS-arbeidet bistår etaten arbeidsgivere mht. tilrettelegging av arbeidet for arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Samtidig som intensjonsavtalen ble inngått ble et forslag om endringer i arbeidsmiljøloven sendt på høring. Hensikten var å supplere IA-avtalen og støtte opp om avtalen ved å *«tydeliggjøre og presisere arbeidsgivers plikter til å arbeide for å forebygge sykefravær og at arbeidstakere faller varig ut*

³ Antallet er oppgitt i St.prp. nr. 1 tillegg 1 (2001-2002) pkt. 4.2.

av arbeid.» Forslagene dreide seg om arbeidsgivernes generelle plikt til å drive systematisk HMS-arbeid og plikten til å tilrettelegge arbeidsplassen og arbeidet for den enkelte arbeidstaker. Forslaget gjaldt også innføringen av en ny plikt for arbeidsgiver til å utarbeide oppfølgingsplaner for arbeidstakere som er borte fra arbeid p.g.a. sykdom. Ønsket om endringene ble begrunnet med at forutsetningene for å nå målene for IA-avtalen var at tiltak skulle settes i verk så tidlig som mulig i et sykefravær, herunder at myndighetenes tiltak iverksettes på et tidligere stadium enn de ble gjort. Man ønsket å gi arbeidsgiverne et klart signal om at de måtte ta et større ansvar (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001). I 2003 ble arbeidsmiljøloven endret og arbeidsgivere fikk plikt til å lage en oppfølgingsplan for sykemeldte arbeidstakere. Endringen støtter opp om etatens tilsynsoppgaver. Arbeidstilsynet skal også kunne reagere overfor virksomheter som ikke forsøker å følge opp sine forpliktelser med sanksjoner, som for eksempel pålegg og evt. tvangsmulkt. Både det at virksomhetene fikk plikten til å utarbeide slike planer og sanksjonsmulighetene kan ses som insentiver for arbeidsgiveres IA-innsats.

Aktiv sykemelding ble innført i 1993. Hensikten med ordningen er at den sykemeldte kommer raskest mulig i aktivitet og å opprettholde kontakten mellom den sykemeldte og arbeidsplassen og unngå passivisering av arbeidstaker i sykemeldingsperioden. Videre er det et virkemiddel for bedriftsintern attføring. Ordningen var en rettighet for sykemeldte med sykepenger og kunne benyttes når som helst i sykepengeperioden. Bruken av ordningen var basert på samarbeid og var frivillig. Forutsetningen for bruk av aktiv sykemelding er at det skal foreligge en plan for aktiviteten som skal utføres. Da IA-avtalen ble inngått hadde myndighetene i flere år arbeidet for å få økt andelen sykemeldte som benyttet ordningen. En særordning mht aktiv sykemelding ble innført for IA-virksomheter og inngikk blant IA-avtalens virkemidler. Vi kommer tilbake til utviklingen av denne ordningen i forbindelse med gjennomgangen av bedriftsintern attføring.

Kjøp av helsetjenester ble innført mot slutten av 1990-årene, da det var lange ventetider på behandling i det ordinære helsevesenet. Hensikten med ordningen var å redusere ventetiden for behandling av sykemeldte, slik at bl.a. sykemeldte arbeidstakere kunne komme raskere tilbake i arbeid. Både arbeidsgiver og arbeidstaker kunne ta initiativ til slikt kjøp, men legen skulle melde fra til trygdekontoret. Siden ordningen er rammestyrte over statsbudsjettet, kan ikke avslag ankes. Ordningen inngår blant IA-virkemidlene. En studie av ordningen mht. «enklere lidelser» finner at ordningen er lønnsom, ved at den bidrar til at arbeidstakere kommer raskere tilbake i arbeid og reduserer utgifter til sykepenger (Lippestad m. fl.2005). At kortere

sykefravær ikke bare er lønnsomt for samfunnet, men også for arbeidsgiverne, er en implisitt forutsetning i IA-avtalen.

Dekning av sykepenger i arbeidsgiverperioden ved kroniske sykdommer og lidelser hadde eksistert i mange år og er hjemlet i folketrygdloven § 8-20. Hensikten er å redusere den økonomiske risikoen for arbeidsgivere som ansetter eller beholder arbeidstakere med helseproblemer som fører til mye sykefravær. Trygdeetaten kan godkjenne fritak for sykepenger i arbeidsgiverperioden for personer med spesielt stort sykefravær på grunn av kroniske sykdommer eller lidelser. Risikoen for sykefravær må dokumenteres, både arbeidsgiver og arbeidstaker kan søke. I perioden 2000–2004 har refusjoner etter denne ordningen hatt en betydelig økning. Beløpet har nesten blitt doblet; den har steget fra 154 til 298 millioner kroner (jf. Tabell V1 i vedlegg 2).

Lønnstilskudd til yrkeshemmede. Lønnstilskudd til arbeidsgivere har vært et av Aetats virkemidler siden 1970-årene. Lønnstilskudd er økonomisk ordning som skal kompensere for den yrkeshemmedes reduserte arbeidsevne i perioden det gis tilskudd. Ordningen innebærer at arbeidsgiveren får en viss prosentandel av lønnskostnadene til den som er på lønnstilskudd dekket i et begrenset tidsrom. Da intensjonsavtalen ble inngått var det mange ordninger med ulike rammer som inkluderte lønnstilskudd, bl.a. BIA (se ovenfor). Senere har lønnstilskudd, som er et Aetats-tiltak, blitt et formidlingstiltak og brukes ikke overfor bedrifters egne ansatte. Ordningen er derfor nå et virkemiddel mht. delmål 2) i IA-avtalen. Hvor mye som gis og hvor lenge lønnstilskuddet varer, avhenger av det enkelte tilfelle. Makimal lønnsrefusjon har vært 50 prosent av lønnen i 18 måneder i 2005.

I 2001 var i gjennomsnitt 1416 personer i måneden på denne lønnstilskuddsordningen. De budsjetterte kostnadene til lønnstilskudd var 240,5 millioner kroner, hvorav noe mindre ble brukt (232,3 millioner kroner). I første halvår 2005 var tilsvarende tall 1787 personer og 121,6 millioner kroner var blitt brukt så langt. Vi kommer tilbake til bruken og utviklingen av lønnstilskuddsordninger under gjennomgangen av oppfølgingen av IA-avtalens 3.6 f.

Reaktivering av uførepensjonister I 2001 satte man i gang en systematisk innsats for å få personer som var innvilget uførepensjon i arbeid igjen. Prosjektet «Tilbake til arbeid» varer til 2006. Prosjektet er sammensatt og trygdeetaten og Aetat samarbeider om å få uførepensjonister i arbeid. Trygdeetaten har funnet frem til aktuelle kandidater. De som sa seg interesserte fikk tilbud om kurs og skulle deretter få tilgang til egnet tiltak m.h.t. å komme i arbeid. Virkemidler fra begge etater benyttes. Lønnstilskudd kan

gis til arbeidsgivere som ansetter en uførepensjonist og ordningen fungerer etter samme prinsipper som lønnstilskudd for yrkeshemmede. Arbeidsgivere som ansetter uføre i fast stilling, hel- eller deltid, får refundert inntil 50 prosent av lønnskostnadene. Varigheten av lønnstilskuddet er lengre enn lønnstilskuddet til yrkeshemmede; inntil 3 år. Omfanget av dette tilskuddet skal vurderes på individuell basis. Dersom det er behov for å avklare vedkommendes funksjonsevne kan vedkommende ansettes midlertidig i inntil 1 år, noe som reduserer arbeidsgivers risiko og kan påvirke arbeidsgivers vilje til å ansette uførepensjonister. Vi kommer tilbake til denne ordningen i delen om lønnstilskudd.

De beskrevne ordningene er ikke de eneste som fantes forut for inngåelsen av IA-avtalen. Andre ordninger som skal redusere/fjerne hindre for å inkludere personer med redusert funksjonsevne er anskaffelse av hjelpemidler, transport til og fra arbeidsplass, assistenter til personer med behov for tolk og funksjonsassistent. Forvaltningen av ordningene involverer flere instanser og er mer uoversiktlig. Vi har trukket frem dem som har vært mer sentrale i det generelle IA-arbeidet og samtidig viser bredden i ordningenes innretning.

Samlet sett hadde myndighetene et variert virkemiddeltilbud til arbeidsgivere da IA-avtalen ble inngått. Både trygdeetaten og Aetat hadde oppgaver og virkemidler til bedriftsintern attføring. Alle virksomheter hadde samme tilgang til de ulike ordningene. Administrative ordninger omfattet både rådgivnings- og kontrollenheter. Økonomiske virkemidler skulle kompensere for merkostnader eller redusere arbeidsgivers økonomiske risiko ved å ha personer med redusert eller variable arbeidsevne ansatt. Ordninger som tiltaket «Bedriftsintern attføring» hadde både administrative og økonomiske elementer.

2.2 Virkemidler overfor arbeidsgivere etter inngåelsen av IA-avtalen

Vi skal nå se nærmere på ordninger som har blitt innført etter at IA-avtalen ble inngått og som er ment å ha insentivfunksjon for arbeidsgivere. Noen av virkemidlene er generelle og tilgjengelige for alle virksomheter, mens andre forbeholdes IA-virksomheter. Det at noen ordninger forbeholdes IA-virksomheter, skulle bidra til at virksomheter inngikk lokale IA-avtaler med trygdeetaten. Det at arbeidsgivere inngår slike avtaler er kjerneelement i IA-satsningen. Tabell 2 gir en oversikt over ordningene som er innført.

Tabell 2 Virkemidler som ble innført i forbindelse med eller etter inngåelsen av Intensjonsavtalen. (Kun IA = bare for IA-virksomheter, Generell ordning= for alle arbeidsgivere)

Tiltak	Type / Hensikt	I kraft fra, for hvem og endringer
Dekning av sykepenger i arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelaterte lidelser	Økonomisk ordning: Støtte til arbeidsgiver for egne ansatte	1.4.2002 Generell ordning
Reduksjon av arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år	Økonomisk ordning: Ytelse til arbeidsgiver for å inkludere eldre	1.7.2002 Generell ordning
Egen kontaktperson på trygdeetatens Arbeidslivssenter (ALS)	Administrativ ordning: Rådgivning, behandling av søknader om ytelser,	2002. Kun IA
Tilretteleggingstilskudd	Økonomisk ordning: Kompensere arbeidsgivers merutgifter/-innsats ved tilrettelegging	2002, Generell ordning / Kun IA: Endrede vilkår: 2004 og i mars 2005
Kjøp av helsetjenester, utvidelse av tjenestespekteret som kjøpes	Administrativ ordning: Forkorte varighet av passivt sykefravær	2002, Generell ordning
Utvidet bruk av egenmelding	Administrativ ordning: Raskt få dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker	2002, Kun IA
Aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning	Administrativ ordning: Bevare kontakt mellom arbeidstaker og arbeidssted og utprøving av arbeidsevne	2002, Kun IA Endring 1.1.2004
Honorar til bedriftshelsetjeneste	Administrativ ordning: Stimulere arbeidsgivers bruk av fagkompetanse. Økonomisk ordning: for BHTene	2002, Kun IA
Fjerning av egenandel ved kjøp av hjelpemidler	Økonomisk ordning: Stimulere arbeidsgiver til kjøp av hjelpemidler	Forsøk i 3 kommuner, så fra 1.1.2004 Generell ordning
Oppheving av tak på tolketimer	Administrativ ordning: Tilgang til tolk når det er behov for det	1. juli 2003, Generell ordning
Uførepensjon som lønnstilskudd	Økonomisk ordning: Støtte til arbeidsgiver for inkludering	1.1.2005 Generell ordning

Dekning av sykepenger i arbeidsgiverperioden ved svangeskapsrelaterte lidelser

Ordningen er generell og et eget punkt i avtalen; 3.6 g. Innføringen av ordningen var ett av punktene som var forutsetninger for at avtalen skulle tre i kraft. Ordningen trådte først i kraft 1. april 2002, pga behovet for å forberede og informere om den før den ble iverksatt. Gjennom ordningen refunderes arbeidsgivers utlegg til sykepenger ved svangerskapsrelatert sykefravær, når virksomheten kan dokumentere at det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet på arbeidsplassen for den gravide. Man anslo at ordningen ville koste 170 millioner kroner i året ut fra andelen av sykefravær blant gravide. Ordningen har blitt brukt mindre enn forventet. Det tok sannsynligvis noe tid før den ble tilstrekkelig kjent. I 2002 ble det bare brukt 5,7 millioner kroner på denne ordningen. I 2004 var kostnaden steget til 56,5 millioner kroner.

Redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år Reduksjonen arbeidsgiver får er på 4 prosentpoeng. Ordningen trådte i kraft 1.7.2002. Hensikten var å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere, for å øke yrkesdeltakelsen blant eldre personer. Innføringen av denne ordningen var også et eget punkt (3.6 h.) i avtalen og blant forutsetningene for avtalens ikrafttreden. Ordningen er generell og rettet mot IA-avtalens delmål 3) om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet. I 2003 ble det anslått at det såkalte provenytapet var på 795 millioner kroner og for 2004 var anslaget 800 millioner kroner. Skatteetaten administrer ordningen og de faktiske kostnadene kan ikke fastslås, fordi vi ikke vet hvor mange eldre som blir værende lengre i stillingen p.g.a. ordningen. Mht. betydningen av denne ordningen som insentiv, fant en undersøkelse at ordningen i liten grad ble vektlagt, at det var lite kjennskap til ordningen og bevissthet om de økonomiske konsekvensene av den, blant arbeidsgiverne som inngikk i undersøkelsen (ECON 2005).

Arbeidslivsentre i trygdeetaten (ALS) Det ble opprettet ALS i alle fylker høsten 2001⁴. Ved inngangen til 2002 overtok ALS 80 årsverk fra Aetat i forbindelse med nedleggingen av ALT. Arbeidslivsentrene overtok til dels rollen det tidligere ALT hadde hatt overfor arbeidslivet. I starten var ALS arbeid rettet mot alle virksomheter, med rekruttering og godkjenning av virksomheter til IA-konseptet som viktige oppgaver. Etter hvert har oppgavene knyttet til oppfølging av IA-arbeidet i virksomhetene fått større plass. Kompetanseutvikling står sentralt i arbeidet, både heving av egen kompetanse og overføring av kompetanse til IA-virksomhetene.

⁴ Noen bruker også forkortelsen TAS om arbeidslivssentrene.

Hver IA-virksomhet skal ha sin faste kontaktperson på ALS. Deres oppgaver inkluderer veiledning, å utløse virkemidler og koordinere bistand fra det offentlige hjelpeapparatet. ALS skal være en ressurs som stimulerer IA-virksomhetene til å drive systematisk IA-arbeid. ALS er således knyttet både til avtalens 3.6 a. og c. Hvert senter har en viss frihet og arbeider etter en desentralisert modell, slik at en ikke har samlet informasjon om deres virksomhet sentralt.

Kostnadene ved etableringen av ALS og trygdeetatens driftsutgifter i forbindelse med IA-avtalen ble anslått til 237 millioner i 2002. I tillegg kom en overføring fra Aetat tilsvarende 35 millioner kroner fra ALT. Det anslåtte personalbehovet var ca. 600 årsverk ved oppstarten, men det ble ikke bevilget midler til mer enn 220 stillinger (RTV 2005). I 2005 er det om lag 380 personer som arbeider ved ALS, noe som er en betydelig økning i forhold til bemanningen ved ALTene.

Tilretteleggingstilskudd. Ordningen er en økonomisk ytelse til arbeidsgivere som skal delvis kompensere for deres merutgifter/-innsats i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen. Tiltaket har to satser. En lav sats (275 kroner dagen) og en høyere sats (550 kroner dagen) ved dokumenterte kostnader, som er en økning på omlag 10 prosent fra ordningen ble innført. Da ordningen ble innført 1.4.2002, var dette en generell ordning hjemlet i folketrygdlovens § 8.6, sykepengekapitlet. Det var ikke krav om at personen måtte være sykemeldt; tiltaket kan brukes forebyggende der det er fare for sykemelding. Tilskuddet inngår blant trygdeetatens tiltak til bedriftsintern attføring og kan eksempelvis brukes til utprøving, tilrettelegging, opplæring eller arbeidstrening av bedriftens ansatte. Tiltaket er tidsbegrenset til 12 uker med mulighet for forlengelse til maksimalt 36 uker. Siden tilskuddet ble innført har vilkårene for ordningen blitt endret flere ganger. Etter midtveisevalueringen av IA-avtalen ble vilkårene strammet inn, i 2005 fikk man en utvidelse av bruksområdene. Vi går nærmere inn på ordningen og utviklingen av den i kapittel 3.

Utvidelse av kjøp av helsetjenester. Da IA-avtalen ble inngått gjaldt ordningen kun enklere lidelser. Utvidelse av ordningen var et eget punkt under regjeringens forpliktelser (punkt 3.6 e). I 2002 ble ordningen utvidet til å omfatte kjøp av flere typer helsetjenester: spesialistutredninger, utredninger og kortere behandlingsserier for personer med lettere psykiske lidelser og større inngrep innenfor områdene rygg/hofte/hjerte. Det ble også åpnet for et begrenset kjøp av tverrfaglige utredninger, behandlings- og treningsopplegg for pasienter med sammensatte lidelser.

Sammensetningen av typer helsetjenester som kjøpes har endret seg i løpet av årene. Til og med 2002 utgjorde operasjoner to tredjedeler av behandlingene som ble dekket av ordningen. I 2003 og 2004 sank andelen og antallet opererte. Omlag en tredjedel av kjøpene har dreid seg om utredninger. Flere fikk behandling for lettere psykiske lidelser i 2004 enn i 2003, selv om totalantallet behandlede i ordningen var mer enn halvert (opplysninger fra RTV e-mail 2005).

Utviklingen i antall personer som fikk behandling gjennom ordningen frem til 2004, indikerer at den har vært attraktiv for arbeidsgivere og ansatte – som er de som kan søke om å benytte ordningen. I 2003 oppstod det et misforhold mellom bevilgningen og forbruk av midler. Både i 2003 og 2005 ble ordningen stanset fordi bevilgningene ble brukt opp. Tabell 3 viser utviklingen i bevilgningene til ordningen over statsbudsjettet, forbruket og antall personer som ble behandlet i de respektive årene.

Tabell 3: Budsjett og forbruk av ordningen «kjøp av helsetjenester» i millioner kroner og antall personer som fikk behandling, for perioden fra 2000 til sommeren 2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Budsjettet	69	89,5	119,5	112,5.	114,5	65,2**
Forbruk	61	75	113	119	62	65,2 ***
Personer behandlet	5700	6100	9000	9600	4000	

Kilde: RTV e-mail og St. prp 1 Tillegg 1 (2001–2002), tallene er utenom midlene til Cato-senteret. ** bevilgning for hele året, etter revidert budsjett. *** forbrukt pr. sommer 2005

Fra 2001 til 2002 økte bevilgningen mest, med 30 millioner kroner. Økningen hadde sammenheng med utvidelsen av typer behandlinger ordningen skulle dekke. Bevilgningene har siden vært lavere. I 2003 fikk flere personer behandling, men midlene ble brukt opp lenge før året var omme. Overforbruket førte til at ordningen ble stanset. I 2004 ble det bevilget noe mer midler, men både forbruket av midler og antall behandlede gikk ned. I 2005 ble det opprinnelig bevilget 120 millioner kroner til ordningen og 53 millioner kroner ble overført. I revidert budsjett ble ordningen kuttet med 107 millioner kroner. Kuttet ble begrunnet med henvisning til det reduserte forbruket i 2004 og at kapasiteten i det ordinære helsesystemet er bedret (St.prp. 65 (2004–2005)). En annen forklaring vi har fått er, at stansen i ordningen førte til usikkerhet både i arbeidslivet og blant forvalterne av ordningen. De viser til at det tok lang tid å få ordningen i drift igjen i 2004 og at det er forklaringen på det lave forbruket i 2004. På forsommeren 2005 ble det på nytt stans i ordningen, fordi midlene for hele året var blitt brukt

opp⁵. Vi har ikke lyktes å få tak i dokumentasjon med hensyn til nedkorting av ventetiden på ventelistene. Ventetidene som er oppgitt på web-sidene til «fritt sykehusvalg» viser store variasjoner for ulike typer behandling forskjellige steder i landet.

Utvidet rett til bruk av egenmelding ved sykdom. Arbeidstakere i IA-virksomheter har mulighet til å bruke egenmelding ved sykefravær i inntil 24 dager i en 12 måneders periode, med en begrensning på 8 dager om gangen. Ordningen trådte i kraft 1.2.2002 og ble hjemlet i folketrygdelovens § 25-13. Hensikten med ordningen er å få dialogen mellom arbeidsgiver og den sykemeldte raskt i gang. Arbeidstakeren må levere en egenvurdering av sin funksjonsevne til arbeidsgiver, som danner grunnlag for dialogen. For arbeidsgiver er det en fordel at informasjonen kommer raskt og direkte fra arbeidstaker, uten å måtte gå via legen. Dette er et administrativt virkemiddel, som er knyttet opp til delmål 1) i IA-avtalen og punktet 3.6 c. Hvordan ordningen virker måles ikke og det er vanskelig å si noe generelt om hvorledes den har utviklet seg i perioden da de dreier seg om person-avhengige relasjoner

Aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning. Ordningen er en utvidelse av aktiv sykemelding som kan benyttes på alle arbeidsplasser, etter godkjenning fra trygdeetaten. Virksomheter som inngår IA-avtale har anledning til å sette i gang aktiv sykemelding uten at dette er godkjent av trygdeetaten på forhånd. Det skal likevel utarbeides en plan for innholdet i aktivitetene. Denne muligheten ble hjemlet i folketrygdelovens § 25-13. Det har vært ulike tidsbegrensninger for bruken av aktiv sykemelding. Dette tiltaket er knyttet til IA-avtalens delmål 1) og punkt 3.6 b. (jf. vedlegg 1). Da ordningen ble innført var myndighetene opptatt av å øke andelen sykemeldte som benyttet aktiv sykemelding. Siden har det vært endringer som vi kommer tilbake til under utviklingen innen bedriftsintern attføring.

Honorar til bedriftshelsetjenesten Ordningen ble innført i 2002 som et insentiv i arbeidet med å tilbakeføre sykemeldte og uførepensjonister til arbeid. Innføringen av ordningen inngikk i avtalen. Det er kun IA-virksomheter som kan benytte ordningen. Trygdeetaten refunderer en timesats, 490 kroner pr. time til bedriftshelsetjenesten (BHT) i inntil 6 timer pr. oppdrag. Pengene betales direkte til bedriftshelsetjenesten fra trygdeetaten. For IA-virksomheten blir ordningen av administrativ art, dersom virksomheten ikke bruker refusjonsordningen i forhandlinger med sin lokale BHT.

⁵ I 2005 har det blitt satt av 5 millioner kroner til behandlinger i utlandet. Dette er et prøveprosjekt som kommer utenom budsjettet for » kjøp av helsetjenester» og var ikke brukt opp.

Ordningen skal bidra til at arbeidsgiver trekker inn fagkompetanse der det er behov for fysisk/ergonomisk, organisatorisk og/eller psykososial tilrettelegging for sykemeldte og personer med redusert funksjonsevne for at de skal komme i arbeid. Tabell 4 viser bevilgningene over statsbudsjettet for hvert av årene og hvor mye som har blitt brukt i de respektive årene.

Tabell 4: Bevilgning til ordningen «Honorar til bedriftshelsetjenestene» 2002–2005, samt forbruk i 2002–2004 (i millioner kroner)

	2002	2003	2004	2005
Bevilgning	20	21	22	22
Forbruk	0,6	15	17	

Kilde: RTV 2005

Til å begynne med ble ordningen lite brukt. Da skulle både arbeidsgiver, arbeidstaker og bedriftshelsetjenesten undertegne papirene for at trygdeetaten skulle yte refusjon. Dette ble opplevd som tungvint og er oppgitt å være en grunn til at ordningen ikke ble særlig brukt i begynnelsen (Lie m.fl., 2004). Systemet ble lagt om og det ble tilstrekkelig at virksomheten fikk en kopi av BHTs krav til trygdeetaten. Dette førte til en mer positiv innstilling til ordningen blant bedriftshelsetjenestene (Lie m.fl., 2004). Refusjonen for den enkelte bedriftshelsetjeneste ble anslått til å utgjøre 1–2 prosent av BHTenes omsetning pr. måned og gir i følge den rapporten ikke grunnlag for at virksomhetene krever en reduksjon i prisene fra BHTene. I følge en annen undersøkelse av et utvalg virksomheter, har enkelte lagt om sin bruk av BHT etter at de ble IA-virksomheter (ECON 2005). De har blitt mer bevisste bruken av BHT.

Forut for og i startfasen av IA-avtaleperioden var det en viss frykt for at virksomheter ville avslutte sine avtaler med bedriftshelsetjenestene ut fra forventningen om at ALS ville kunne yte tilsvarende tjenester gratis. Det ble etablert et diskusjonsforum bestående av sekretariatet for BHT, representanter for ulike profesjoner, partene i arbeidslivet, arbeidslivssentrene og RTV. De utarbeidet et informasjonsskriv om samarbeidet mellom BHT og ALS. Samarbeidsgruppen fant etter hvert ut at den hadde utspilt sin rolle ble nedlagt tidlig i 2004.

Myndighetene har siden innføringen bevilget tilstrekkelig med midler til denne ordningen. Selv om forbruket har vært mindre enn bevilgningen har gitt rom for, økte kronebeløpet i perioden frem til 2004 og ble holdt på samme nivå i 2005. Likevel fikk man ikke tilsvarende økning i bruken av BHT. Det økonomiske aspekt ved virkemidlet er sannsynligvis ikke av

betydning for virksomhetenes bruk av ordningen. Virksomhetene ser ikke noe til den økonomiske støtten til BHT.

Ordningen har gjennomgått endringer med hensyn til rutiner, fordi de opprinnelige ble opplevd å være svært tungvinte. Vi har ikke fått tak i tall for hvor mange virksomheter som bruker ordningen. Myndighetene bevilget 20 millioner til ordningen i 2002 og økte bevilgningen med 1 million kroner pr år i 2003 og 2004, selv om det var et betydelig underforbruk.

Fjerning av egenandel ved kjøp av hjelpemidler Arbeidsgivere har hatt ansvar for individuell tilrettelegging av arbeidsplassen så langt det er mulig i henhold til § 13 i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiverne hadde en egenandel på ½ G for hjelpemidler på arbeidsplassen til ansatte med redusert funksjonsevne og som hadde vært ansatt i mer enn 6 måneder. Ved nyansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne dekkes kostnader til fysisk tilrettelegging og tilpasning av arbeidsplass, i henhold til folketrygdlovens kapittel 10. Problemet med at egenandelen fungerte som en barriere ble tatt opp av Sandmanutvalget og ble foreslått fjernet i 2001 (NOU 2001:22). I 2004 ble egenandelen fjernet for å stimulere arbeidsgivere til å finne ordninger for ansatte som hadde fått redusert funksjonsevnen, slik at de kunne fortsette i arbeid og redusere risiko ved nyansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne. Merutgiftene ble anslått til 15 mill. kroner for 2004 og at de gradvis ville øke til 20 millioner kroner etter hvert som ordningen ble kjent (St.prp. 1 (2003–2004)). Hjelpemiddelsentralen (Oslo) opplyser at de anser at arbeidsgiver likevel plikter å kjøpe gjenstander selv, så «langt det er mulig» i henhold til arbeidsmiljøloven. De stiller både krav om vesentlig og varig sykdoms, skade eller lyte, vanligvis 2–3 års varighet. Videre anses gjenstander som hev/senkbord eller justerbar stol som ordinært kontorutstyr.

Uførepensjon som lønnstilskudd Etter inngåelsen av IA-avtalen har myndighetene gjort store endringer i reglene for uførepensjon. Disse kan ses i sammenheng med forpliktelsen til å vri trygdeytelsene fra passive til aktive ytelser (jf. avtalens 3.6 b). Et eksempel er innføringen av tidsbegrenset uførepensjon, hvor hensikten er å motvirke at uførepensjon blir en varig inntektskilde der det er utsikter til at personen vil kunne bruke noe av sin arbeidsevne. Innsatser og virkemidler har vært rettet mot individer, som kan tenke seg å prøve ut sine arbeidsevner. Andre virkemidler skal bidra til å redusere risikoen for at arbeidsgivere får økonomiske belastninger ved å tilsette personer som har fått innvilget en uføreytelse. Lønnstilskudd ved reaktivisering av uførepensjonister er en ordning som kombinerer økonomisk trygghet for arbeidstaker gjennom «frys av uførepensjonen» og reduksjon av økonomisk belastning for arbeidsgiver gjennom lønnstilskudd.

En annen ordning er «Uførepensjon som lønnstilskudd» som ble innført i 2005. I denne ordningen brukes uførepensjonen som lønnstilskudd. Virkemidlene som skal bidra til at uførepensjonister skal komme i jobb, er knyttet til delmål 2 i IA-avtalen og berører flere områder myndighetene forpliktet seg på i IA-avtalen. Disse ordningene kommer vi tilbake til når vi ser på forpliktelsen i avtalen 3.6 f.

2.3 Endringer i virkemiddeltilbudet til arbeidsgivere

Hvis vi sammenligner virkemidlene fra før og etter inngåelsen av IA-avtalen ser vi at virkemiddelspekteret har blitt utvidet. Noen innførte ordninger er riktignok en direkte følge av omleggingen av arbeidsdelingen mellom trygdeetaten og Aetat. De nye virkemidlene baserer seg i stor utstrekning på de samme prinsippene som arbeidslinjens virkemidler. Det er bruk av lovverk⁶ og administrative og/eller økonomiske støtteordninger. De administrative ordningene er rettet mot rådgivning og å lette igangsetting av tiltak. De økonomiske virkemidlene søker å kompensere utgifter, redusere økonomisk risiko og barrierer. En viktig forskjell i virkemiddelstrukturen er innføringen av virkemidlene som er forbeholdt IA-virksomheter.

Det å bli IA-virksomhet er noe virksomhetene gjør frivillig. I perioden fra lokale IA-avtaler ble innført i 2001 og frem til september 2005 inngikk mer enn 7.800 virksomheter med over 1 100 000 ansatte slik avtaler og ble IA-virksomheter. At såpass mange har inngått IA-avtale indikerer at mange virksomheter har vurdert fordelene med å bli en IA-virksomhet å være større enn ulempene. Tilgangen av nye IA-virksomheter ser ut til å ha avtatt noe i 2004 og 2005. Det er noe betenkelig og grunn til å undersøke hvorfor arbeidsgiverne ikke finner det interessant å inngå slik avtale.

I arbeidet med å få virksomheter til å inngå IA-avtaler ble det lagt vekt på tilgangen til særskilte virkemidler som kun IA-virksomheter skulle få tilgang til. I løpet av avtaleperioden har man endret både eksklusiviteten av virkemidler og vilkårene for bruk av dem. I starten var følgende virkemidler forbeholdt IA-virksomheter: aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjennelse fra trygdeetaten, egen kontaktperson i ALS, utvidet egenmelding og «Honorarstøtte til bedriftshelsetjeneste». Alle disse virkemidlene er utformet som goder virksomheten kan benytte. Disse virkemidlene har noe forskjellig karakter. Aktiv sykemelding kan brukes av alle virksomheter enten de har IA-avtale eller ikke. Fordelen IA-virksomheter har, er at de kan igangsette

⁶ Tabell med sentrale lovendringer i vedlegg.

aktiviteter ut fra oppfølgingsplan uten å vente på godkjenning fra trygdeetaten. Dermed kan de komme raskere i gang, noe som anses å være gunstig. Denne ordningen går vi nærmere inn på i forbindelse med forpliktelsene mht. bedriftsintern attføring i kapittel 3.

Myndighetene har lenge vært opptatt av å dreie virkemiddelbruken fra økonomiske overføringer til administrative virkemidler. Sammensetningen av virkemidlene rettet mot arbeidsgiverne i IA-arbeidet er preget av dette. Vektleggingen av administrative ordninger samsvarer med myndighetenes syn på arbeidsgivernes ansvar for å drive sykefraværsforebyggende arbeid og tilrettelegging i den forbindelse. IA-avtalens punkt 3.2 viser til at det er en forutsetning for et inkluderende arbeidsliv er at det skal være lønnsomt for arbeidsgiverne å tilrettelegge arbeidsplassene. Dette kan ha gitt forventninger om større vektlegging av økonomiske overføringer.

Myndighetene har lagt store ressurser i utviklingen av det offentliges tilbud om faglig rådgivning. Flyttingen av ALT fra Aetat med påfølgende etablering av trygdeetatens arbeidslivssentre var en videreføring av prinsippet om at arbeidsplassene skulle ha tilgang til egne enheter med kompetanse på langsiktig systemrettet jobbing i forbindelse med sykefraværarbeid. Plasseringen i trygdeetaten gav en nærhet til folketrygdens ordninger og virkemidler som ALT ikke hadde. I en periode måtte ressursene brukes til å bygge opp den nye organisasjonen og kompetansen. Selv om ALT dannet grunnlaget for arbeidslivssentrene skulle tjenestene implementeres i en organisasjon med andre systemer, rutiner, kultur og rammer.

Tilbudet til arbeidsgiverne fra ALS har blitt forbedret i løpet av avtaleperioden. Kompetansen er høynet og bemanningen styrket. Det er omlag fire ganger så mange ansatte ved ALS som det var ved ALT.

Konseptet med at det enkelte arbeidssted skal kunne inngå avtale med trygdeetaten og bli en IA-virksomhet, er et nøkkelelement i oppfølgingen fra partene som inngikk intensjonsavtalen. Etter hvert som det har blitt flere IA-virksomheter har aktivitetene til ALS blitt mer rettet mot oppfølgingen av disse enn rekruttering av nye virksomheter. Muligheten for IA-virksomheter til å ha sin egen kontaktperson ved ALS er ment å være et insentiv både for å få i stand slike avtaler og i det målrettede arbeidet for å nå IA-avtalens mål. Fordelen for arbeidsgiverne med å ha sin egen kontaktperson i ALS er kontinuitet og kunnskap om bedriften, kombinert med faglig kompetanse og kunnskap om de offentlige ordningene.

Arbeidstilsynet yter også rådgivning overfor arbeidsgivere. Deres virksomhet er rettet mot alle arbeidsgivere. Deres rådgivningsbistand er knyttet tett opp til arbeidsmiljøloven og særlig bestemmelsene om HMS

aktiviteter. Som nevnt tidligere ble et forslag til endringer sendt på høring da intensjonsavtalen ble inngått. Endring i plikten til å utarbeide oppfølgingsplaner ble gjort underveis i avtaleperioden. Det mer omfattende arbeidet som ble startet i 2001, ble ikke implementert i løpet av avtaleperioden.

Innføringen av honorar til bedriftshelsetjenestene følger også prinsippet om at virksomhetene skal få faglig bistand ved tilrettelegging av arbeidsplassene. Pengene går til bedriftshelsetjenestene og ikke virksomhetene. For trygdeetaten er dette et økonomisk virkemiddel, men for virksomhetene er det et administrativt virkemiddel.

De administrative virkemidlene dreier seg også om å legge til rette for igangsettingen av dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og aktiviteter på arbeidsplassen. Både den utvidede bruken av egenmelding og muligheten for å sette i gang med aktiv sykemelding uten klarering fra trygdeetaten for IA-virksomheter er slike virkemidler. Utvidelsen av kjøp av helsetjenester skulle bidra til å redusere varigheten av sykefraværet og perioden arbeidstaker går passiv. Ordningen er imidlertid rammestyrte og budsjettene har satt begrensninger for bruken av den.

Vi har ikke noe mål på insentivstyrken virkemidlene har for arbeidsgiverne. Der hvor vi hatt tilgang til opplysninger om kostnader eller antall virksomheter eller omfanget de har blitt benyttet, har det blitt brukt som en pekepinn.

Flere utvalgsstudier har sett på arbeidsgiveres bruk av og synspunkter på IA-virkemidlene (RTV 2003b, ECON 2003, ECON 2005). I Rikstrygdeverkets undersøkelse fant man at de økonomiske virkemidlene fra trygdeetaten var nyttige, særlig i forhold til å redusere sykefraværet, men ikke i forhold til de to andre målene i intensjonsavtalen. I alle tre undersøkelser ble aktiv sykemelding trukket frem som det viktigst eller mest brukte virkemidlet. Tilretteleggingstilskuddet ble ansett å være motiverende for tilretteleggingsarbeid (RTV 2003b). I ECONs 2003-undersøkelse var dette tilskuddet det nest mest brukte virkemidlet. Oppfølgingsundersøkelsen (ECON 2005) fant at unntak fra arbeidsgiverperioden ved kronisk sykdom eller svangerskap, samt gradert uførepensjon; som de antar er forvekslet med gradert sykemelding, var de nest mest brukte virkemidlene (ECON 2005). Disse virkemidlene har da sannsynligvis fungert bedre som insentiver enn BHT støtten, som ikke var blant de mest brukte virkemidlene i noen av undersøkelsene.

Vi har sett at bevilgningen til honorar til bedriftshelsetjenesten har vært høyere enn forbruket i perioden. Ordningen kan ses som et eksempel på at ikke alle de intenderte insentivene er like attraktive. Honoraret til bedrifts-

helsetjenesten har lite å si økonomisk for arbeidsgiverne. Det er opp til bedrifthelsetjenestene selv å søke trygdeetaten om refusjonen. Mange virksomheter har egne avtaler med BHT og de betaler i henhold til sine inngåtte kontrakter. Med hensyn til spørsmålet om eventuell avslag i prisen for bistand fra BHT når disse mottar refusjon fra trygdeetaten, sies det i RTV at det er opp til virksomhetene selv om de vil reforhandle sine kontrakter med BHT med hensyn til at disse får refusjonen i tillegg til det virksomhetene betaler gjennom sine avtaler.

En viktig drivkraft bak IA-avtalen var å unngå endring av sykelønnsordningen. Et av vilkårene for IA-avtalen var at sykelønnsordningen ikke skulle endres i avtaleperioden. Endringer i sykepengeordningen har blitt foreslått mangfoldige ganger opp igjennom årene. Et slikt forslag kan ha vært medvirkende for igangsettelsen av samarbeidsprosjektet på begynnelsen av 1990-tallet, som førte til en 15,5 prosent nedgang i sykefraværet over en 3-årsperiode. Tidligere har ikke forslag til bruk av denne strategien, endring av sykelønnsordningen for å oppnå reduksjon i sykefraværet, fått gjennomslag på Stortinget. Det vil si inntil sommeren 2004, da Stortinget på tvers av forutsetningene for videreføringen av intensjonsavtalen vedtok en slik lovendring (Ot.prp. 9 2004–2005). Da ble det vedtatt at arbeidsgiverne skulle bære 10 prosent av folketrygdens kostnader ved sykefravær utover 14 dager. Det ble anslått at dette ville koste bedriftene 1,5 milliarder kroner. Vedtaket ble begrunnet med utilstrekkelig reduksjon i sykefraværet. I revidert nasjonalbudsjett 2005 besluttet myndighetene ikke å gjennomføre denne endringen allikevel, fordi nedgangen i sykefraværet var sunket med 25 prosent på ett år. Resultatet var en anslått besparelse for folketrygden på 5 milliarder kroner.

2.4 Oppsummering

Vi har tatt utgangspunkt i de offentlige virkemidlene rettet mot arbeidsgiverne. Virkemidler betraktes her som insentiver, fordi formålet er å påvirke virksomhetenes handlinger. Om et virkemiddel fungerer som et insentiv påvirkes av betingelsene for ordningen og samspillet med andre ordninger og virksomhetenes behov. Myndighetenes ønske om å nedtone bruken av økonomiske overføringer til virksomhetene som virkemiddel og vektlegge administrative ordninger, preger insentivstrukturen. Om insentivene overfor arbeidsgiverne som har blitt innført i avtaleperioden er «langt sterkere» enn de man hadde da avtalen ble inngått slik IA-avtalens punkt 3.6.a. sier, har det ikke latt seg gjøre å gi et entydig svar på. Dette fordi ordningene,

budsjetteringen og organiseringen av virkemidlene, samt vilkårene for dem har blitt endret på ulike måter og på ulike tidspunkt i perioden. Det vi har sett er imidlertid at det har skjedd en videreutvikling av virkemidler og en målretting av dem i avtaleperioden.

Da IA-avtalen ble inngått hadde det offentlige allerede etablert flere ordninger som skulle stimulere arbeidsgiverne til å tilrettelegge for egne ansatte og rekruttere personer med redusert arbeidsevne. Flere av virkemidlene som står sentralt i IA-avtalen er basert på arbeidslinjens virkemidler. De er av både økonomisk og administrativ karakter. Arbeidsmiljøloven, arbeidslivrettede rådgivningstjenester, lønnstilskuddsordninger og tiltak relatert til reaktivisering av uførepensjonister, samt refusjon av sykepenger i arbeidsgiverperioden i forbindelse med utsatte gruppers sykefravær er eksempler. Vi har fått tak i budsjettall for noen kostnader, men har ikke oversikt over det offentliges samlede kostnader til disse ordningene.

Det har blitt innført flere nye virkemidler/insentiver rettet mot arbeidsgiverne i avtaleperioden, i tillegg til endringer i de etablerte ordningene. Fire av de nye ordningene har økonomiske aspekter som kommer arbeidsgivere til gode. Disse er: Refusjon av sykepenger i arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelatert sykefravær, reduksjon av arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år, fjerning av egenandelen på et halvt grunnbeløp ved kjøp av hjelpemidler og tilretteleggingstilskudd. De tre førstnevnte gjelder for alle virksomheter og gir arbeidsgiver reduksjon i økonomiske utlegg. Ordningene vil kun ha relevans som insentiv for arbeidsgiver hvis virksomheten har eller vurderer å ansette personer som er i ordningenes målgruppe.

Refusjonen av sykepenger i forbindelse med svangerskapsrelatert sykefravær er den eneste av disse tre ordningene vi har konkrete opplysninger om forbruket av midlene. På tre år økte refusjonene fra 5,7 til 56 millioner kroner. Hva reduksjonen av arbeidsgiveravgiften koster samfunnet har vi ikke tall på, men det anslåtte provenytapet for 2004 var på 800 millioner kroner. Bortfallet av arbeidsgivers egenandel ved kjøp av hjelpemidler trådte i kraft i 2004. Myndighetene har anslått merutgiftene for 2004 til 15 millioner kroner og at beløpet vil øke til ca. 20 millioner kroner.

Når det gjelder tilretteleggingstilskuddet kunne alle arbeidsgivere få tilgang til dette virkemidlet frem til 2004. Tilretteleggingstilskuddet er nå det eneste insentivet med en direkte økonomisk overføring til arbeidsgiver for personer de allerede har ansatt, som er forbeholdt IA-virksomheter. Vilårene for å få tilretteleggingstilskudd og bevilgningene til ordningen har blitt forandret flere ganger i avtaleperioden. Det har både vært innstramminger og utvidelser i vilårene for ordningen. Budsjettene har både økt og blitt

reduisert i avtaleperioden. Endringene i bruken av denne ordningen illustrerer det tette samspillet mellom vilkår, bruk av ordninger og bevilgninger. I 2003 var bruken av ordningen mest utbredt, for ca. 9800 personer ved 4000 virksomheter, langt de fleste IA-virksomheter. Da vilkårene ble endret i 2004 ble bruken av ordningen omtrent halvert. Deretter ble bevilgningen redusert på grunnlag av underforbruket av midler. I skrivende stund er det fortsatt utklart hvilket utsalg utvidelsen av vilkårene for bruken av ordningen i 2005 vil ha for bruken av ordningen i relasjon til budsjettet.

Ordningen med refusjon av honorar til bedriftshelsetjenesten er forbeholdt IA-virksomheter. Rikstrygdeverket inkluderer ordningen blant de IA-avtalens økonomiske virkemidler, selv om den ikke gir direkte økonomisk uttelling til virksomheten. Bevilgningene til ordningen økte hvert år frem til 2005. Forbruket av midler til denne ordningen har vært vesentlig lavere enn budsjettet tillater i hele perioden.

Nye ordninger av administrativ karakter som er forbeholdt IA-virksomheter er: tilgangen til egen kontaktperson ved trygdeetatens arbeidslivssentre, mulighet til å igangsette aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdeetaten og arbeidstakers rett til utvidet egenmelding i inntil tre ganger åtte dager med plikt til å gi informasjon om egen funksjonsevne. Det foreligger ikke tilgjengelig informasjon om omfanget av bruken av disse virkemidlene som skyldes IA-avtalen. Antall arbeidslivssentre i trygdeetaten og bemanningen av sentrene er betydelig større enn ved forløperen: Aetats arbeidslivstjeneste.

Nye ordninger som er av administrativ karakter for virksomhetene og som gjelder uansett om den ansatte jobber i en IA-virksomhet eller ei er: oppheving av taket på tolketimer og utvidelsen av ordning med kjøp av helsetjenester. Gjentatte stans i sistnevnte ordning er også et eksempel på at en ordning og bevilgningen til den har utviklet seg i utakt.

Om ordningene som er innført og videreutviklingen av de allerede eksisterende ordningene, som skal stimulere arbeidsgiverne til å inkludere personer med redusert arbeidsevne, kan sies å være «langt sterkere» insentiver kan være tvilsomt, siden slike insentiver i så fall burde ha vist seg klarere i adferd.

3 Vesentlig utvidelse av rammene for bedriftsintern attføring

Regjeringens forpliktelse etter intensjonsavtalens punkt 3.6 d. er:

Vesentlig utvidelse av dagens rammer til bedriftsintern attføring, både i regi av Aetat og trygdeetat.

Betegnelsen bedriftsintern attføring brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. Betegnelsen benyttes om bistand som gis i forbindelse med forebyggende og oppfølgende aktiviteter overfor egne ansatte. Bedriftsintern attføring kan også forstås som attføringsvirksomhet som foregår i bedrifter. Videre var «Bedriftsintern attføring» (BIA) betegnelsen på et spesifikt tiltak i regi av Aetat. Her brukes betegnelsen bedriftsintern attføring om trygdeetatens bistand til arbeidstakere og arbeidsgivere for at de selv skal utforme og gjennomføre løsninger på arbeidsplassen. Aetats oppgaver med hensyn til bedriftsintern attføring har falt bort (St. prp.1 tillegg 1 (2001–2002)). Aetat skal yte bistand i de tilfeller det ikke lykkes å komme frem til løsninger på arbeidsplassen. Vi kommer ikke til å gå inn på slike tilfeller her.

Intensjonsavtalens punkt 3.6 d. tar utgangspunkt i «dagens rammer». Rammene som forelå da avtalen ble inngått danner således utgangspunktet for myndighetenes forpliktelser. I erklæringen som kom den 3. desember 2003 i forbindelse med videreføringen av avtalen, ble det imidlertid presisert at de økonomiske rammene for myndighetenes bidrag til avtalens virkemidler skulle være «de samme som i dag» (AAD 2003). Hva som menes er uklart, fordi det i 2003 var blitt brukt mer midler enn budsjettert på flere av virkemidlene som kan brukes i forbindelse med bedriftsintern attføring. Det ble brukt mer enn 54 millioner kroner mer enn budsjettert til tilretteleggings-tilskudd og ordningen med «kjøp av helsetjenester» ble stanset fordi midlene var oppbrukt. Det fremgår ikke om man den gangen regnet med innstramningene i sykelønnsordningen som trådte i kraft pr. 1.1.2004. Erklæringen beskriver også forhold som er omfattet av regelendringene som kom samtidig (AAD 2003).

Arbeidsgiver har hovedsvaret for bedriftsintern attføring i henhold til arbeidsmiljøloven. Myndighetenes virkemidler skal støtte opp om arbeidsgivers ivaretagelse av sitt ansvar. Trygdeetaten forvalter disse i dag. Virkemidlene er både av administrativ og økonomisk art. Vi har ikke hatt tilgang til

konkret informasjon om omfanget av tjenestene ALS gjør overfor virksomhetene. Vi får derfor ikke gått nærmere inn på deres bidrag til den bedriftsinterne attføringen, utover at de anses å være nyttige samarbeidspartnere.

Vi skal se spesielt på to av virkemidlene til bedriftsintern attføring: tilretteleggingstilskuddet og bruken av aktiv sykemelding. Begge disse ordningene blir oppgitt av arbeidsgiverne å være blant de mest brukte virkemidlene til bedriftsintern attføring (ECON 2003, ECON 2005). Aktiv sykemelding var det mest brukte virkemiddelet i kombinasjon med tilretteleggingstilskudd (Kvåle og Olsen 2004). I forbindelse med behandlingen av tilretteleggingstilskudd vil vi se den i relasjon til Aetats tidligere tiltak «Bedriftsintern attføring».

3.1 Tilretteleggingstilskudd

Tilretteleggingstilskudd er et av de sentrale virkemidlene til bedriftsintern attføring. Dette er den eneste av ordningene som, etter dagens regler, innebærer økonomiske overføringer bare til IA-virksomheter. Ordningen ble innført som en generell ordning fra 1.4.2002. I begrunnelsen for å innføre tilskuddet ble det vist til IA-avtalen og bestemmelsen om å utvide rammene for bedriftsintern attføring. Videre ble det vist til at hensikten var å stimulere arbeidsgivere i privat og offentlig virksomhet til å legge forholdene til rette for arbeidstakere som på grunn av sykdom, skade eller lyte har redusert arbeidsevne (Ot.prp. 29 (2001–2002)).

Tilskuddet kan gis til bedriftsintern tilrettelegging og attføring. Det kan brukes sammen med aktiv sykemelding og aktivisering, samt arbeidstrening i en rehabiliteringsperiode. Tilskuddet reguleres av en forskrift hjemlet i folketrygdlovens kapittel 8 (sykepengekapitlet). Forskriften og vilkårene for bruk av tilretteleggingstilskudd har blitt endret flere ganger siden ordningen ble innført.

Endringene i vilkårene for tilretteleggingstilskudd i 2004 skulle bidra til at bruken av virkemidlet skulle målrettes bedre og stimulere det systematiske sykefraværsarbeidet. Ved å begrense tilskuddet til IA-virksomheter kunne bruken av ordningen følges opp gjennom virksomhetens ALS kontakt. Det store flertall av virksomheter som brukte ordningen da var imidlertid allerede IA-virksomheter. Begrensingen av tilgangen til ordningen kan ha gjort det mer attraktivt å bli en IA-virksomhet, fordi det førte til at IA-virksomheter fikk en økonomisk «lønnsom» fordel fremfor andre virksomheter.

Tilskuddet kan brukes i forbindelse med tilrettelegging for bedriftens egne ansatte. Ordningen kan brukes både forbyggende for personer som står

i fare for å bli sykemeldte, eller ved tilrettelegging for ansatte som allerede mottar sykepenger eller rehabiliteringspenger.

Det stilles ikke krav om at personen må være sykemeldt for at tilskuddet kunne gis. Det er tilstrekkelig at personen står i fare for å bli sykemeldt. Kravet er at det forligger en oppfølgingsplan. Denne planen skal være utarbeidet av arbeidstaker og arbeidsgiver i felleskap. Tiltak som tilskuddet kan brukes til var: fysisk tilrettelegging, utprøving og opplæring i nye arbeidsoppgaver eller annen praktisk hjelp arbeidstaker hadde behov for. Tilskuddet kan gis for en periode på 12 uker, med mulighet til forlengelse i særlige tilfeller. Reguleringen av tilskuddet er lagt til forskriften for folketrygdelovens § 8-6.

Bevilgningen til tilretteleggingstilskudd er rammestyrte over statsbudsjettet. Tilskuddet gis til arbeidsgiver og skal brukes til dekning av arbeidsgivers merutgifter/merinnsats ved tilrettelegging. Ordinært tilskuddsbeløp er ikke knyttet direkte til arbeidsgivers kostnader. Tilskuddet har to faste dagsatser, hvorav den laveste fortrinnsvis skal brukes. Ved søknad om høy sats må kostnadene dokumenteres. Da ordningen trådte i kraft var den lave satsen 250 kroner pr. dag og den høye satsen var 500 kroner da den ble innført. Satsene ble hevet til henholdsvis 275 og 550 kroner i 2005. Det vil si med om lag 10 prosent. Tilskuddet gis i en relativt kort periode. Den kan ytes i inntil 12 uker, med mulighet for forlengelse. Maksimal varighet er 36 uker.

Bruken av Tilretteleggingstilskudd. Tabellen nedenfor viser bevilgningene til tilretteleggingstilskuddet og forbruket av pengene. Tallene er hentet fra Stortingsproposisjonene for de enkelte budsjettår. Som det fremgår av tabell 5 er det store variasjoner både i størrelsen på bevilgningen og hvor mye som er brukt.

Tabell 5. Tilretteleggingstilskudd (i millioner kroner), bevilgning og forbruk perioden 2002–2005

	2002	2003	2004	2005
Bevilget	100,0	*104,0	107,7	91,4
Forbruk	36,7	154,9	44,0	

Kilde: St.prp. nr. 1(2001–2002), St.prp. 1 (2002–2003), St.prp. 1 (2003–2004), St.prp1 (2004–2005), St.prp. nr. 63 (2003–2004), St.prp. nr. 65 (2004–2005) * beløpet er før 50 millioner kroner av Aetats midler i 2003 ble benyttet til denne ordningen.

Det første året ble det bevilget 100 millioner til ordningen, hvorav 80 millioner var overført fra Aetat i forbindelse med endringen av arbeids- og oppgavedelingen mellom trygdeetaten og Aetat. Slik at den reelle økningen i det offentliges kostnader til innføringen av ordningen var bare 20 millioner

kroner. I 2002 ble bare noe over en tredjedel av midlene brukt. Underforbruket tilskrives at ordningen ennå ikke var tilstrekkelig kjent. Forbruket av midler i 2002 er fordelt mellom Aetats tiltak «Bedriftsintern attføring» (16 millioner) og trygdeetatens tilretteleggingstilskudd (21 millioner) (St.prp. 1 2003–2004).

I 2003 ble det bevilget 104 millioner kroner på statsbudsjettet. Selv om det hadde vært et underforbruk i 2002 ble det bevilget et høyere beløp enn året før. Grunnen var at en forventet at veksten i siste halvdel av 2002 ville fortsette i 2003. Bruken av ordningen økte faktisk så mye at budsjettet var oppbrukt i løpet av 1. halvår i 2003. For å kunne fortsette aktiviteten ble administreringen av ordningen overført til Aetat, ved en midlertidig forskrift. 50 millioner av Aetats midler ble stilt til disposisjon til formålet. Men selv dette var ikke tilstrekkelig. Overforbruket har blitt sett i samband med at formuleringer i forskriften hadde preg av at ordningen var en rettighet, mens bevilgningen var rammestyrte (RTV rapport 7/ 2003, s. 16).

I 2004 ble det opprinnelig bevilget 107,7 millioner kroner til tilretteleggingstilskudd. Beløpet var høyere enn bevilgningen i 2003, men lavere enn det faktiske forbruket i 2003. Relativt tidlig så man at forbruket av midlene var lavere enn året før, og dette resulterte i et kutt på 15 millioner kroner i revidert budsjett (St. prp. 63 (2003–2004)). Slik at den reelle bevilgningen for året ble 92,7 millioner kroner. Likevel fikk man et betydelig underforbruk av midlene i 2004. Underforbruket har sammenheng med innstramningen i betingelsene for tilretteleggingstilskudd som trådte i kraft 1.1.2004. Det er også mulig at reduksjonen av forbruket i 2004 har sammenheng med at midlene ble brukt opp tidlig i 2003, noe som kan ha skapt usikkerhet både hos forvaltere og brukere av ordningen.

Bevilgningen til tilretteleggingstilskudd for 2005 var opprinnelig 91,4 mill. kroner. Videre ble nærmere 50 millioner kroner av de ubrukne midlene fra 2004 overført til 2005. Til sammen ville de disponible midler for 2005 utgjøre ca. tre ganger forbruket i 2004. Ved revideringen av budsjettet for 2005 ble bevilgningen redusert nærmere 50 millioner kroner, tilsvarende det overførte beløpet fra året før (St. prp. 65 (2004–2005)). Den effektive bevilgningen til tilretteleggingstilskudd ble således 92,7 millioner kroner, noe som likevel var nærmere 50 millioner kroner høyere enn forbruket året før.

Når det gjelder omfanget av bruken av tilretteleggingstilskudd hadde 1850 personer fått tilrettelegging ved utgangen av 2002. I 2003 ble det gitt 9782 tilskudd gjennom ordningen, mens antallet sank til 4899 tilskudd i 2004. Det vil si en halvering av antall tilretteleggingstilskudd.

Av de omlag 10.000 sakene som hadde fått tilskudd før sommeren 2003 hadde omtrent halvparten sykepenger, 10 prosent rehabiliteringspenger

og 40 prosent hadde ikke ytelse fra folketrygden. Vel en tredjedel hadde en kombinasjon av tilretteleggingstilskudd og andre virkemidler, hvorav aktiv sykemelding var vanligst (Kvåle & Olsen 2004). Et av vilkårene for å få tilretteleggingstilskudd har vært at det skal være nødvendig og hensiktsmessig. En studie fant at det varierte hvor nødvendig tilskuddet hadde vært for at tilretteleggingen skulle skje (Kvåle & Olsen 2004). Tiltak ordningen ble brukt til var endring av arbeidsoppgaver og/eller arbeidstid, endring av fysisk utforming av arbeidsplassen, opplæringstiltak, behandling og trening i arbeidstiden, dekning av kostnader til ekstrabemannning og utstyr, forsterket bemanning med overtid, merarbeid og vikar, i noen tilfeller også til felles miljøtiltak. Flere av de gjennomførte tiltakene lå innenfor arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven og HMS-forskriften (St.prp. 63 (2003–2004)).

Endringer i vilkårene for tilretteleggingstilskudd. Vi har sett at det har vært store svingninger i bruken av tilretteleggingstilskuddet. En forklaring kan være endringer i vilkårene for bruk av tilskuddet. Betingelsene for å bruke tilskuddet har blitt endret flere ganger. Da man fikk den store veksten i bruken av tilskuddet i 2003 var det få begrensinger på hva tilskuddet kunne brukes til. Ordningen er rammestyrte og forvaltningen av den desentralisert, noe som bidro til den store budsjettoverskridelsen i 2003.

I midtveiseevalueringen av IA-avtalen i 2003 ble det påpekt at det var behov for større stabilitet og forutsigbarhet i ordningen. Man konkretiserte hva tilskuddet kunne og ikke kunne brukes til. Forskriften ble endret i med virkning fra 1.1.2004.

Sosialdepartementet beskrev endringene som trådte i kraft 1.1.2004: «*med bare mindre justeringer i gjeldende regelverk*» i budsjettforslaget for 2004. Da fikk man følgende innskrenkninger og vilkår for bruk av tilskuddet:

- Tilretteleggingstilskuddet forbeholdes IA-virksomheter.
- Tilskuddet utbetales etterskuddsvis, etter at trygdekontoret har fattet vedtak.
- Arbeidslivssenterets rådgiver kan gi tilsagn når de har mottatt søknad og individuell oppfølgingsplan.
- Søknaden skal være ferdig behandlet og vedtak sendt arbeidsgiver innen 2 uker fra mottak på ALS.
- Tilretteleggingstilskuddet kan ikke gis til: Transport til og fra arbeidsstedet, kjøp av gjenstander, behandling inkludert egenandeler, vikarer og ekstrahjelp
- Nytt søknadsskjema ble innført

Begrensningen av retten til tilretteleggingstilskudd til kun å gjelde IA-virksomheter hadde antagelig større betydning som insentiv til å inngå avtale, enn å utestenge virksomheter fra å bruke ordningen. En undersøkelse fant at omlag 90 prosent av dem som hadde brukt ordningen i 2003 var IA-virksomheter (Kvåle & Olsen 2004).

Endringene innebar en presisering av kravet om at søknaden med plan skulle være hos rådgiver (trygdeetaten) før tiltaket startet opp. Ved vurdering av behovet for tilskuddet skulle det vektlegges at tiltaket er knyttet så nært som mulig til arbeidsplassen. Videre ble det lagt føringer om at den høye satsen bare skulle brukes unntaksvis og at utgiftene må dokumenteres, samt at tidsrammen skulle være så kort som mulig. Det ble samtidig satt en tidsfrist for saksbehandlingsperioden i trygdeetaten, slik prosessen ikke skulle treneres.

Etter endringene i 2004 ble det en betydelig nedgang i bruken av tilskuddet. Antallet virksomheter som benyttet tilretteleggingstilskudd ble redusert med 40 prosent fra 4003 i 2003 til 2406 i 2004. Antall virksomheter som hadde 1–3 tilskudd ble redusert med vel en tredjedel, mens antall virksomheter som fikk flere tilskudd ble mer enn halvert fra 2003 til 2004. I 2003 hadde de 38 virksomhetene med mer enn 20 tilskudd fått tilskudd for 1400 personer, i 2004 var dette sunket til 12 virksomheter og 365 tilskudd. Dette indikerer at det særlig var bedrifter med mange tilrettelegginger som sluttet å bruke eller ikke fikk innvilget tilskudd i 2004.

I mars 2005 ble forskriften igjen endret. Denne gang innebar endringen en utvidelse i vilkårene for ordningens bruksområder på følgende områder:

- Tilskuddet kan også brukes ved tilrettelegging for grupper av arbeidstakere med samme behov for tilrettelegging. En forutsetning for slik anvendelse er at hvert individ har tilretteleggingsbehov.
- Midlene kan brukes til transport til og fra arbeidsplassen. Betingelsen er at tilrettelagt arbeid bare er mulig på en annen arbeidsplass innenfor virksomheten enn den som den sykemeldte til daglig arbeider.
- Tilskudd kan gis til merutgifter til vikar/ekstrahjelp forebyggende eller ved siden av gradert sykemelding. En begrensning i denne sammenheng er at tilskuddet kan ikke benyttes til merutgifter til vikar/ekstrahjelp når den sykemeldte er på aktiv sykemelding.
- Satsene ble øket. Den ordinære satsen gikk opp fra 250 til 275 kroner dagen. Utgifter utover dette beløpet må dokumenteres særskilt for å få høy sats. Den høye satsen ble samtidig hevet til 550 kroner dagen. Høy sats kan bare gis dersom det foreligger særlige grunner og arbeidsgiveren har høyere utgifter.

Endringene synes å være en respons på nedgangen i bruken av virkemidlet og resultat av brukerønsker. Reduksjonen av tilskudd til virksomheter med mange saker tyder på at begrensningene i vilkårene i 2004 hadde konsekvenser for dem med utstrakt bruk av tilskuddet. Arbeidsgiverne har ønsket å ha mulighet til å bruke tilskuddet til «gruppe» tilrettelegginger (RTV 2003b) og den muligheten gis i den nye forskriften

Det er for tidlig å si hvilken virkning utvidelsene av bruksområdene i forskriften vil ha. Budsjettforslaget for 2006 (St.prp. 1 (2005–2006)) er på samme nivå som forbruket var i 2004, 42,7 millioner kroner. Det vil si omtrent halvparten av bevilgningen for 2005. Det ser med andre ord ikke ut til at det er tatt høyde for at regelendring våren 2005 kan føre til at ordningen brukes i flere tilfeller.

Tilretteleggingstilskuddet har gjennomgått både innstramminger og utvidelser. Beløpet som var til disposisjon til formålet var lavere ved utgangen av avtaleperioden enn ved oppstart i 2002. Som vi har sett har reduksjonen i bevilgede beløp til ordningen blitt begrunnet med underforbruk. Bruken av ordninger er imidlertid betinget av de regler som gjelder for bruken av dem. Endringene i bruksmulighetene for tilskuddet i 2005 er en utvidelse som det er grunn til å tro vil føre til økt bruk av ordningen. Spørsmålet blir hva som skjer om bevilgningen for 2006, som er langt lavere enn bevilgningen for 2005, blir brukt opp før året er omme.

3.2 Tilretteleggingstilskuddet i relasjon til «Bedriftsintern utføring»

En undersøkelse av IA-virksomheters erfaringer med trygdeetatens økonomiske virkemidler viste at mange bedrifter anser tilretteleggingstilskuddet som en erstatning for BIA-tiltaket som ble nedlagt (RTV 2003b). Denne sammenstillingen er forståelig. Midlene fra Aetats tiltak ble overført til trygdeetaten og inngikk i finansieringen av tilretteleggingstilskuddet (St.prp. 1 2001–2002, tillegg 1).

Undersøkelsen fra RTV viser også at tilretteleggingstilskuddet ble ansett å være et dårligere tilbud til virksomhetene, særlig den økonomiske kompensasjonen til virksomhetene. BIA-tiltaket bestod av tre deler hvorav to var økonomiske: en lønnsrefusjonsdel og en driftstilskuddsdel. Da ordningen ble avvirket var satsene for lønnstilskuddsdelen inntil 50 prosent lønnsrefusjon i 6 måneder, med mulighet for inntil ytterligere 6 måneder med 40 prosent lønnsrefusjon. Driftstilskuddet var på 113 kroner dagen i inntil 12 måneder. Tilretteleggingstilskuddet har bare en økonomisk overføringsdel

med to satser. Den lave satsen er 250 kroner pr. dag og den høye satsen er 550 kroner pr. dag, i maksimalt 36 uker.

De to ordningene er imidlertid ikke helt sammenlignbare. På forespørsel til Rikstrygdeverket fikk vi opplyst at det er størst likhet mellom tilretteleggingstilskuddet og BIAs driftstilskudd. Både tilretteleggingstilskuddet og BIAs driftstilskuddsdel er ment å dekke merkostnadene ved tilretteleggingen. På denne bakgrunn representerer selv tilretteleggingstilskuddets lave sats på 250 kroner dagen i 2002, en dobling av driftstilskuddets dagsats. Beløpet er større, men varighetsrammen er kortere. Innskrenkningene av rammene fører til at maksimalbeløpet virksomhetene kan få overført er lavere.

BIAs lønnstilskuddsdel skulle kompensere for arbeidstakerens reduserte arbeidsinnsats, noe tilretteleggingstilskuddet ikke er ment å dekke. Ved avviklingen av BIA og innføringen av tilretteleggingstilskuddet falt lønnstilskuddet bort.

Tabell 6. Budsjett (i kroner) og antall månedsverk i BIA tiltaket i 2001

Ytelse	Årsbudsjett	Budsjetterte månedsverk	Faktiske månedsverk
Lønnstilskudd	75 230 655	670	618
Driftstilskudd	9 723 315	205	247
Sum	84 953 970		

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet

Tabell 6 viser årsbudsjett og antall månedsverk for BIA tiltaket i 2001. Månedsverk betyr her antall brukere per måned. BIA-tiltaket hadde en totalbevilgning på ca. 85 millioner kroner, hvorav driftstilskuddet var nærmere 10 millioner kroner. Budsjettet for tilretteleggingstilskuddet var, som vi har sett på 100 millioner kroner i 2002, altså høyere. I faste 2001 kroner er bevilgningen til tilretteleggingstilskuddet for 2005 i samme størrelsesorden som den samlede bevilgningen til BIA s ulike deler i 2001⁷.

Gjennomsnittlige antall månedsverk med driftstilskudd i BIA, var forholdsvis lavt. Selv om det var flere enn budsjettert, var det færre enn 250 månedsverk. Tabellen viser også at det ikke var veldig mange personer som hadde lønnstilskudd, sammenlignet med det store antall med tilretteleggingstilskudd.

Sammenholder vi antallet med tilretteleggingstilskudd og antallet månedsverk med BIA, er det flere personer som får tilrettelagt arbeidsplassen og flere

⁷ Anslått ut fra en økning i konsumprisindeksen på 5,9 prosentpoeng fra 2001 t.o.m. 2005 jf. SSB.

virksomheter som benytter ordningen med tilretteleggingstilskudd. Dersom tilretteleggingstilskuddet kan sies å være en erstatning for BIAs driftstilskudd, har tilretteleggingstilskuddet en betydelig større ramme av midler til disposisjon for tilrettelegging totalt. Virksomhetene får like mye overført fra den nye ordningen med tilretteleggingstilskudd som de fikk fra den gamle ordningen med BIA, selv om tilretteleggingstilskuddet bare dekker en del av formålet som BIA gjorde. Hvem som oppbærer kostnadene ved bortfallet av lønnstilskuddsdelen er vanskelig å si. Som nevnt tidligere hadde 60 prosent, av dem det ble gitt tilretteleggingstilskudd for, sykepenger eller rehabiliteringspenger som kompenserte for lønnskostnadene. Når det gjelder dem det ble gitt lønnstilskudd for under BIA-ordningen, har vi ikke opplysninger om deres eventuelle trygdeytelser i tillegg til lønnstilskudd.

3.3 Aktiv sykemelding og gradert sykemelding

I undersøkelsene av de økonomiske virkemidlene i tillegg til «Bedriftsintern attføring», som er vist til tidligere, var aktiv sykemelding det mest brukte virkemidlet (ECON 2005, RTV 2003b). Aktiv sykemelding er dessuten det virkemidlet som oftest ble brukt sammen med tilretteleggingstilskuddet (Kvåle & Olsen 2004). Aktiv sykemelding ble innført i 1993. Tiltaket inngår blant virkemidlene for bedriftsintern attføring. Formålet er at den sykemeldte opprettholder kontakten med arbeidsplassen og får anledning til å være i arbeidstrening eller utprøving av arbeidsaktiviteter. Varigheten var tidligere maksimalt 12 uker. I 2004 kom det kortere frister hvor legen skal vurdere funksjon og om det er aktuelt med gradert sykemelding i stedet for aktiv sykemelding.

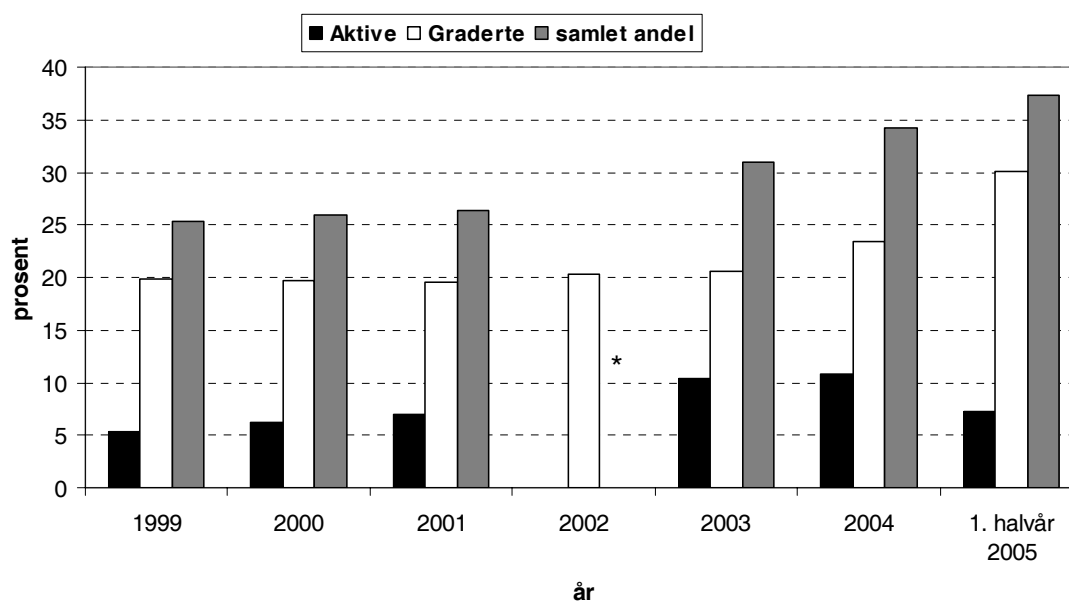
Ordningen var en rettighet alle sykemeldte som mottok sykepenger hadde, og den kunne benyttes når som helst i sykepengeperioden, men først etter tilsagn fra trygdeetaten. Bruken av ordningen var basert på samarbeid og frivillighet. Ved innføringen av IA-avtaler fikk virksomheter som hadde slik avtale fordelene at aktiv sykemelding kunne settes i gang før tilsagn var gitt av trygdeetaten.

I tråd med arbeidslinjen i velferdspolitikken har myndighetene vært pådrivere for å få en økning i bruken av aktive virkemidler fremfor passiv mottak av trygdeytelser. I trygdeetatens målstyringsdokument for 2001 inngikk økt bruk av aktiv sykemelding blant resultatkravene. Økt bruk av aktiv sykemelding ble fortsatt betraktet som en positiv utvikling i den første perioden etter avtalens inngåelse. IA-virksomheters mulighet til å sette i gang aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdeetaten, ble brukt i markedsføringen av IA-avtaler overfor arbeidsgivere. Fordelen var å kunne komme raskt i gang og større fleksibilitet.

RTV har forsøkt å anslå virkningene av aktiv sykemelding (RTV 2003a, RTV 3/2004). Studiene viser at aktiv sykemelding til en viss grad kan ha medvirket til å *forlenge* sykemeldingsperioden. I undersøkelsen fra 2003 ble det vist til at personer med aktiv sykemelding kom senere tilbake til ordinært arbeid enn personer med vanlig sykemelding. Etter evalueringen av IA-avtalen i 2003 ble partene enige om at bruken av aktiv sykemelding skulle målrettes bedre (ASD 2004).

Målrettingen av aktiv sykemelding skjedde gjennom flere grep. Et var å innføre aktivitetsplikt, noe som skulle bidra til at den sykemeldt raskt kommer i aktivitet. Et annet andre var å presisere forutsetningen om at man ikke skal utføre ens ordinære arbeidsoppgaver under aktiv sykemelding. Disse vilkårene bli innført folketrygdelovens § 8-4 og i § 8-6. Det ble innført bestemmelser om varigheten av aktiv sykemelding, herunder bestemmelser om mulig forlengelse. Videre fikk legen plikt til å vurdere gradert sykemelding før aktiv sykemelding. Ved gradert sykemelding opprettholdes kontakten med arbeidsplassen og kan personen utføre ordinære arbeidsoppgaver i den andel av graderingen som vedkommende ikke er sykemeldt.

Figur 1: Andel med aktiv og gradert sykemelding fra 1999 til 1. halvår 2005. Prosent av alle sykemeldte



Kilde: RTV *andel med aktiv sykemelding mangler for 2002.

Figur 1 viser utviklingen i bruk av aktiv sykemelding, gradert sykemelding og samlet andel i aktivitet mens de var sykemeldte. Bruken av aktiv sykemelding steg sakte fra ordningen ble innført frem til 1999. I 2001 var andelen med aktiv sykemelding nærmere 7 prosent. I 2003 og 2004 var andelen med aktiv sykemelding økt til 10 prosent, men var gått ned i første halvår 2005. I 2004 økte andelen som benyttet graderte sykepenger, fra ca.

20 prosent i årene 1999 til 2003 til 30 prosent første halvår 2005. Endringen i den relative fordelingen mellom aktiv og gradert sykemelding tilskrives presiseringen av at graderte sykepenger skal vurderes fremfor aktiv sykemelding, dersom personen kan utføre noen av sine vanlige arbeidsoppgaver (Ot. prp. 48 2003–2004). Selv om andelen med aktiv sykemelding synker, så har den samlede andelen med aktivitet i sykemeldingsperioden, målt som enten aktive eller gradert sykemelding, totalt sett steget.

3.4 Oppsummering

Dette avtalepunktet fremstår som noe underlig, fordi det allerede før avtalen ble undertegnet var lagt opp til at Aetat skulle slutte å ha bedriftsintern attføring (og forebyggende sykefraværarbeid) blant sine arbeidsoppgaver. Aetats oppgaver i arbeidslivstjenesten og tiltaket «Bedriftsintern attføring» ble overført til trygdeetaten, sammen med bevilgningene til ordningene som ble kanalisert gjennom nye virkemidler. Det er derfor ikke slik at det at Aetat ble trukket ut av dette arbeidet betyr en innstramning av rammene for bedriftsintern attføring.

En følge av omleggingen var imidlertid at det ikke lenger var anledning til å få lønnstilskudd til virksomheters egne ansatte. Lønnstilskudd ble omgjort til et rent formidlingstilskudd, mens tilretteleggingstilskuddet ble innført som økonomisk overføring til arbeidsgiver i forbindelse med tilrettelegging for egne ansatte. Denne ordningen fikk imidlertid en annen funksjon og andre vilkår enn lønnstilskuddsdelen av tiltaket bedriftsintern attføring. I henhold til opplysninger fra midtsveiseevalueringen av IA-avtalen, hadde flertallet av dem som bedriften fikk tilretteleggingstilskudd for andre ytelser fra folketrygden som kompenserte for lønnskostnader.

Åtti millioner kroner som var avsatt til Aetats tiltak «Bedriftsintern attføring» i 2002 ble overført til trygdeetaten og inngikk i finansieringen av den nye ordningen tilretteleggingstilskudd. Tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for virksomhetens merutgifter i forbindelse med tilrettelegging. Formålet med lønnstilskudd er mer lik driftstilskuddsdelen av tiltaket bedriftsintern attføring enn lønnstilskuddsdelen. Driftstilskuddet skulle dekke merkostnadene virksomheten hadde i forbindelse med attføringsvirksomheten og var satt til en fast dagsats. Tilretteleggingstilskuddet fikk to faste satser, avhengig av kostnadsdokumentasjon. Sammenlignet med driftstilskuddsdelen av tiltaket «Bedriftsintern attføring» var satsene for tilretteleggingstilskuddet høyere enn driftstilskuddet hadde vært.

Et annet aspekt ved omleggingen av den bedriftsintern attføringsvirksomheten etter avtaleinngåelsen, var at varigheten tilretteleggingstilskuddet

kunne gis var kortere enn maksimalvarigheten av bedriftsintern attføring. Maksimalt ni måneder versus ett år. Imidlertid er nedkorting av varigheten av utprøvsperioden i tråd med andre tilsiktede sider ved IA-arbeidet. Nemlig at man ønsket å effektivisere og forkorte varigheten av utprøvsprosessen.

I flere år ønsket myndighetene å få en økning i bruken av ordningen med aktiv sykemelding. I 2004 etter midtveisevalueringen av IA-avtalen endret synet på bruken av aktiv sykemelding seg noe. En undersøkelse fra RTV (2003a) fant at aktiv sykemelding ikke førte til at de sykemeldte returnerte raskere til jobb. Reglene for bruk av aktiv sykemelding ble strammet inn. Arbeidstaker fikk aktivitetsplikt, men kunne ikke utføre ordinære arbeidsoppgaver på aktiv sykemelding og legen skulle vurdere gradert sykemelding før bruk av aktiv sykemelding. Dreiningen fra aktiv sykemelding til gradert sykemelding, skal i prinsippet ikke påvirke mulighetene for å drive systematisk IA-arbeid. Kontakten med arbeidsplassen opprettholdes i begge ordninger.

I tillegg til de ordningene vi har sett på her, har myndighetene flere virkemidler som benyttes til bedriftsintern attføring, jf kapittel 2. Vi har her konsentrert oss om de ordningene som undersøkelser har vist er de mest brukte.

Premissene for bedriftsintern attføring har blitt noe mer innskrenkede enn de var i 2003 (jf. AAD 2003), på grunn av innstramningene i regelverket for bruken av ulike ordninger i 2004.

I tillegg til de vi har sett på her gjelder det kjøp av helsetjenester. Det har også vært utvidelser i andre ordninger som eksempelvis oppheving av taket for tolkehjelp, og transport i stedet for sykepengene. Disse ordningene er imidlertid aktuelle for færre personer enn de vi har sett på her. Utvidelsene i bruksområdene for tilretteleggingstilskuddet som kom våren 2005 er det skrivende stund for tidlig å si noe om.

Alt i alt viser denne oversikten over bedriftsintern attføring at endringene som er gjort har medvirket til at virkemidlene til bedriftsintern attføring nå når ut til flere enn da IA-avtalen ble inngått. På den måten kan det sies at rammene for bedriftsintern attføring er utvidet, selv om Aetat ikke lenger er involvert i denne virksomheten. Det kan således være grunn til å anta at endringen av ordningen har bidratt til en spredning på flere typer virksomheter, selv om vi ikke kan dokumentere dette.

4 Lønnstilskudd til virksomhetene

Det siste området vi skal se på her er lønnstilskuddsordningene. Avtalepunktet 3.6. f., dreier seg om «vesentlig økte lønnstilskudd». Dette er også en forpliktelse som kan tolkes på flere måter. Økning kan vise til utvidelse av grensene for bruk av ordningen med hensyn til varigheten av perioden eller i andel av lønnskostnadene som refunderes. Økningen kan også tolkes som kronebeløpet myndighetene stiller til disposisjon for lønnstilskuddsordningene. Enten generelt gjennom den rammestyrte bevilgningen eller gjennom det beløp som kan ytes for hvert individ det gis lønnstilskudd for. Myndighetene setter også rammer for antall tiltaksplasser det skal være i det enkelte år, slik at økning også forstås som økning i antall personer som det kan ytes lønnsrefusjon for. Lønnstilskuddordningene forvaltes av Aetat. Etaten åpner for omdisponering av midler mellom ulike poster etter behov, dersom det anses hensiktsmessig.

Lønnstilskudd fungerer ved at arbeidsgiver får refundert en prosentandel av lønnsutgiftene til en person i en viss periode. Tilskuddet skal kompensere for personens lavere produktivitet. Personen det ytes lønnstilskudd for skal ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Det vil si at personen gjør vanlige arbeidsoppgaver og mottar lønn fra arbeidsgiver. Likevel er personen fortsatt i et arbeidsmarkedstiltak mens ytelsen gis. Virkemiddelet brukes for arbeidssøkere som har store vansker med å komme i arbeid.

Myndighetene har presisert at IA-avtalens delmål 2) å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og delmål 3) å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet er likeverdige med delmål 1) å redusere sykefraværet 20 prosent. Likevel har det ikke lyktes å få samme driv i arbeidet for alle målene. Lønnstilskudd er et viktig virkemiddel mht. delmål 2) og til en viss grad delmål 3).

Sommeren 2005 sendte ASD et forslag om en endring av arbeidsmarkedstiltak på høring. I det nye forslaget ønsker man å innføre 2 lønnstilskudd, ett langt og et kort. Den lange er foreslått å kunne vare inntil 3 år og den korte 1 år. Den lang på 3 år, skal være rettet mot yrkeshemmede med mer omfattende yrkeshindre. I tillegg til dette lønnstilskuddet kan arbeidsgiver få en kontaktperson. Tiltaket utformes etter modellen fra prosjektet «Fleksibel jobb» i Aetat. Prosjektet, som riktignok har personer med variable og uforutsigbar arbeidskapasitet som målgruppe, har hatt en fem års

ramme. I egevalueringen viser prosjektgruppen til at de ser den lange varigheten som verdifull, både for personene i prosjektet og for arbeidsgiverne (Aetat 2005). Det er også vist til erfaringer fra Fleksibel jobb i forbindelse med forslaget om å innføre et lønnstilskudd av lengre varighet (Aetat Arbeidsdirektorat 2005).

Det korte lønnstilskuddet skal ha en maksimal ramme på 1 år og skal være rettet mot personer med behov for ekstra formidlingsbistand. Forslaget innebærer en innstramning fra maksimalt 18 måneder til 12 måneder for dem som kommer i målgruppen for den korte ordningen. Forslaget om det lange tilskuddet vil kunne sies å være en økning i lønnstilskuddet i kraft av sin varighet dersom det innføres.

Vi skal her ta for oss tre lønnstilskuddsordninger; lønnstilskudd for yrkeshemmede, lønnstilskudd ved reaktivisering av uførepensjonister og uførepensjon som lønnstilskudd.

4.1 Lønnstilskudd for yrkeshemmede

Da intensjonsavtalen ble inngått inkluderte en rekke arbeidsmarkedstiltak lønnstilskudd. Lønnstilskudd ble brukt både til bedriftsintern attføring (jf. kapittel 3.) og som virkemiddel for å få ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere i jobb. Lønnstilskuddsordningene hadde forskjellig varighet og maksimalgrenser for ulike grupper. Størrelsen og omfanget av tilskuddet ble fastsatt individuelt, ut fra personens forutsetninger, innenfor det enkelte tiltakets grenser. Tiltakenes grenser med hensyn til satser og varighet varierte fra 50 prosent i inntil 6 måneder, til 75 prosent i 6 måneder med mulighet til forlengelse med 40 prosent lønnstilskudd i ytterligere 18 måneder for dem med rett til det mest omfattende lønnstilskuddet.

Lønnstilskudd opphørte å være et virkemiddel til bedriftsintern attføring da Aetat ble trukket ut av oppgaver med forebyggende sykefraværarbeid og bedriftsintern attføring. Etter dagens arbeids- og tiltaksorganisering er lønnstilskudd primært et virkemiddel for å skaffe personer uten arbeid et arbeidsforhold.

I 2002 ble tiltaksstrukturen i Aetat lagt om for å få en forenkling. Det ble laget en felles lønnstilskuddsordning for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. På statsbudsjettet beholdt man to separate poster (ordinære og spesielle arbeidsmarkedstiltak), men midler kan overføres mellom dem. Utgangspunktet for fastsettelse av varighet og sats skulle fortsatt være en vurdering av individets behov og muligheter.

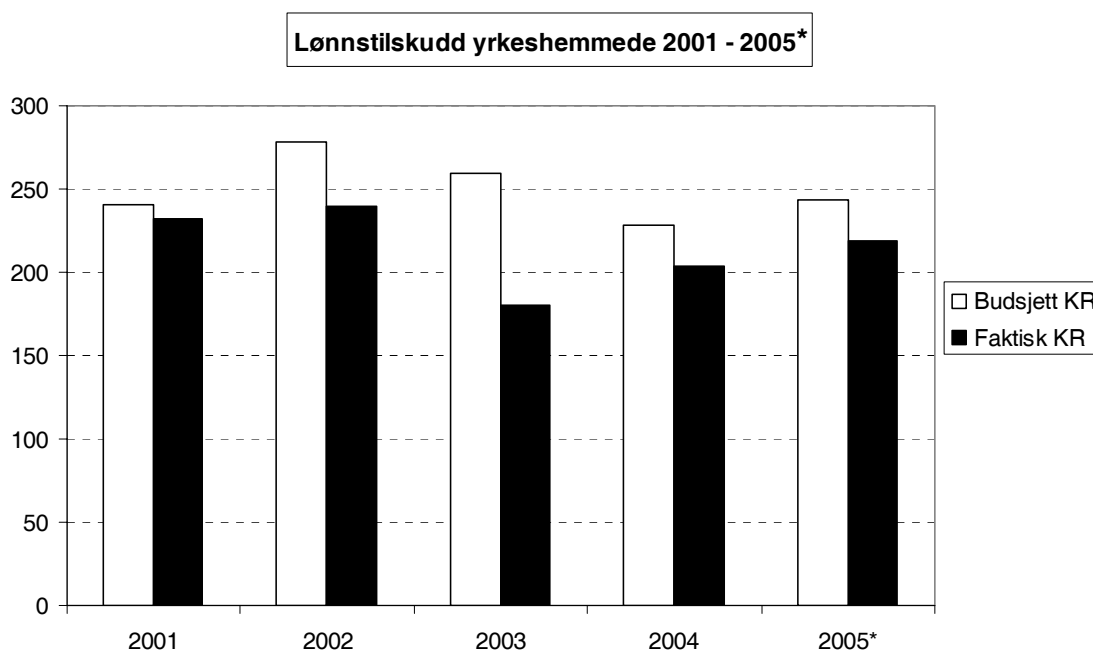
Rammen for det nye lønnstilskuddet var inntil 50 prosent av lønn i inntil 12 måneder. Det skulle være mulig å forlenge varigheten, men da med en lavere sats, slik at samlet lønnstilskudd ikke overskred rammen for fullt lønnstilskudd.⁸

I forbindelse med det nye lønnstilskuddet åpnet man for å kombinere lønnstilskuddet med tilretteleggingsmuligheter. De som fikk lønnstilskudd etter den nye ordningen skulle kunne få ekstern tilrettelegging. Eksempelvis kunne lønnstilskudd suppleres med «Arbeid med bistand». Arbeid med bistand er et annet arbeidsmarkedstiltak, hvor en tilrettelegger bistår tiltaksdeltakeren ved å tilrettelegge arbeidet og gi oppfølging underveis. Videre ble det åpnet for å gi økonomisk tilskudd til teknisk tilrettelegging hvis den yrkeshemmede trenger ekstra materiell og utstyr for å gjennomføre tiltaket. Dette tilskuddet ytes etter regning, opp til maksimalt 104 000 kroner pr. år i 2005 (ifølge informant i Aetat Arbeidsdirektoratet). Ordningen kan brukes når slike kjøp ikke dekkes av folketrygden.

Om omleggingen til ett felles lønnstilskudd kan sies å være vesentlig økning av rammene eller ikke, vil avheng av hva vedkommende ellers ville fått. I de tilfeller hvor rammen tidligere var maksimalt 6 måneder, innebar omleggingen en utvidelse av rammen. Der hvor arbeidsgiver tidligere ville fått 75 prosent, vil den nyere satsen innebære en innskrenkning og ikke en økning. Muligheten for å kombinere lønnstilskudd med andre tilretteleggingsordninger kan tolkes som en økning av rammene, ved at personer som ellers ikke kunne arbeidet vil kunne greie det ved hjelp av tilretteleggingsbistanden. Muligheten for å få refundert utgifter til teknisk tilrettelegging var ikke noe nytt. Kapittel 10 i folketrygden har hjemlet dekning av kostnader til hjelpemidler for ansatte som måtte få behov for det i løpet av det første halve året i stilling.

⁸ En annen type begrensning for hvor mye lønnstilskudd en arbeidsgiver kan få er grensen for bagatellmessig støtte etter EFTAs retningslinjer. For å være bagatellmessig støtte, kan ikke summen av støtte overskride 100 000 EURO over en treårsperiode.

Figur 2. Utviklingen i lønnstilskudd for yrkeshemmede 2001- 1. halvår 2005.



Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet * tall for første halvdel av 2005, de er doblet i figuren

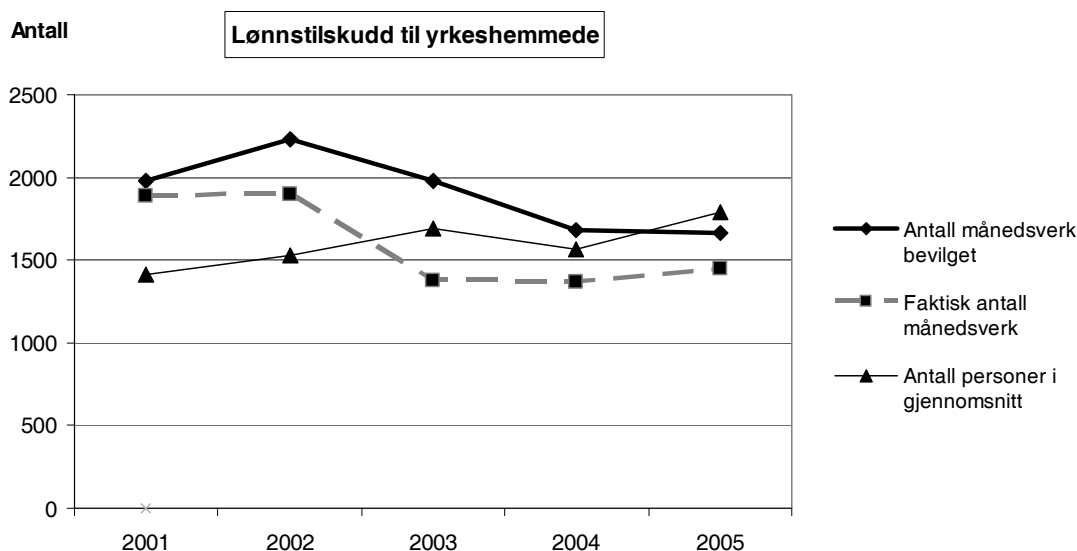
Figur 2 viser budsjettert og forbrukt lønnstilskudd for yrkeshemmede 2001 til 1. halvår 2005, i millioner kroner. Figuren viser det samlede beløp som ble budsjettert til lønnstilskudd og forbruket av midlene i perioden 2001 og gitt at forbruket av midler er stabilt ut 2005. Vi fikk oppgitt tall for 1. halvdel av 2005, disse er doblet for å kunne se det i forhold til foregående år.

Både budsjettet og forbruket av lønnstilskuddsmidler har fluktuert i perioden. De økte fra 2001 til 2002. I 2003 var både budsjettet og forbruket lavere enn i 2002. I 2004 var budsjettet til lønnstilskudd lavere enn i 2003, men likevel satt høyere enn forbruket foregående år. I 2004 ble det brukt mer midler til lønnstilskudd enn i 2003. I 2005 blir både budsjettet og de faktisk brukte midlene høyere enn i 2004, dersom forbruket i 2. halvår holder seg på linje med 1. halvår.

Det budsjetterte beløpet for 2005 er ca. 1,25 % (3 millioner kroner) høyere enn det var i 2001. Basert på utviklingen av bevilgede beløp til lønnstilskudd til yrkeshemmede i perioden, kan det neppe sies å være en vesentlig økning.

Figuren som følger tar for seg utviklingen m.h.t. antallet det ytes lønnstilskudd for fra Aetat.

Figur 3: Lønnstilskudd til yrkeshemmede, 2001–1. halvår 2005



Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet * Tall for 2005 gjelder 1. halvår

De tre målene for omfanget av lønnstilskudd utviklet seg ulikt i perioden. Av figuren ser vi at det gjennomsnittlige antall personer med lønnstilskudd steg i perioden, mens antallet månedsværk både de budsjetterte og faktisk gjennomførte sank. Det faktiske antallet månedsværk var lavere enn budsjettert i hele perioden. Antall personer det ble gitt lønnstilskudd for steg i perioden og kan således sies å være en økning i lønnstilskuddsordningen. Det at antall månedsværk har gått ned er muligens utslag av at lønnstilskudd gis for kortere tid og dyrere lønnstilskudd.

4.2 Lønnssubsidium ved reaktivisering av uførepensjonister

Lønnssubsidium ved reaktivisering av uførepensjonister startet opp som et forsøk i 2002. Målet var å få reaktivisert to prosent av uførepensjonistene. Målgruppen var uførepensjonister mellom 18 og 50 år. Ordningen skal bidra til aktivisering av uførepensjonister og lette deres inngang til ordinært arbeidsliv. Dette lønnstilskuddet kan gis med 50 prosent i inntil tre år, som er en lengre periode enn lønnstilskuddsordningen for yrkeshemmede. Det er også mulig å la ansettelsen være midlertidig i inntil ett år, mens maksimalperioden for det vanlige lønnstilskuddet er 6 måneder.

Trygdeetaten er involvert i å kontakte potensielle kandidater. Mange tusen personer har blitt kontaktet, mens et mindre antall har kommet i gang. Aetat gir bistand til å finne og kontakte aktuelle arbeidsgivere. Etaten bistår

også med kartlegging av behov, ressurser og muligheter hos både arbeidssøker og arbeidsgiver før stilling velges.

Dette lønnstilskuddet kan kombineres med andre virkemidler fra Aetat som «Arbeid med bistand» og/ eller tilskudd til teknisk tilrettelegging på arbeidsplassen. Arbeid med bistand innebærer at en tilrettelegger bistår med tilrettelegging av arbeidsoppgavene. Tilretteleggeren fungerer som en ressurs både for den som ansettes og for bedriften.

Tilskudd til teknisk tilrettelegging kan dekke utgifter til utstyr som er nødvendig for at en person skal kunne gjennomføre tiltaket, ut i fra sin funksjonsevne. Dette tilskuddet kan brukes både til innkjøp av utstyr og til nødvendig opplæring i bruk av utstyret. Sistnevnte tilskudd gis etter regning, inntil en maksimalsats som departementet fastsetter (104 000 i følge Aetat Arbeidsdirektoratet), dersom tilsvarende virkemidler ikke dekkes av folketrygden. Hvor mye som brukes til teknisk tilrettelegging har vi ikke lyktes å få vite, da det er opp til fylkene å disponere midlene og det ikke rapporteres på denne underposten til Aetat Arbeidsdirektoratet.

Lønnssubsidiet ved reaktivisering av uførepensjonister ble trukket frem i tilleggsproposisjonen i forbindelse med inngåelsen av intensjonsavtalen (St.prp.1. tillegg 1 (2001–2002)). De samlede bevilgninger til prosjektet for 2001 og 2002, for trygdeetaten og Aetat var på 153 mill. kroner, utenom bevilgningen til lønnssubsidium (Jentoft m.fl. 2004). Bevilgningen til lønnssubsidiering ved reaktivisering av uførepensjonister er en rammebevilgning. I 2004 viste regnskapet at 10, 7 millioner ble brukt. Ved revidert budsjett for 2005 ble 33,4 millioner kroner bevilget til formålet (St.prp. 1 (2005–2006)).

Helt siden igangsettelsen har det vært satt av mer midler enn det har vært brukt til denne ordningen. Tall fra arbeidsdirektoratet viser at det i 2003 var det budsjettert med 12, 4 millioner kroner, men bare halvparten ble brukt. I 2004 var det satt av 38 millioner kroner og i første halvår i 2005 10, 8 millioner kroner. Antall deltakere økte til 104 i første halvår 2005. I Forslaget til statsbudsjett for 2006 anslår man at antall personer på tiltaket vil ligge på samme nivå og koste ca. 14 millioner kroner.

Lønnstilskudd til uførepensjonister representerer en utvidelse av lønnstilskuddsbruken etter inngåelsen av IA-avtalen, ved at det jobbes målrettet med denne gruppen og lønnstilskudd. Dette lønnstilskuddet inngår i blant regjeringens viktigste satsinger på Arbeids- og sosialdepartementets område i 2005 med 20 millioner kroner og finansieres over uføreposten kap. 2655. (St.prp. nr. 1 (2004–2005)).

4.3 Uførepensjon som lønnstilskudd

Dette er et nytt virkemiddel som ble satt i gang som prøveprosjektet i 5 fylker 1. januar 2005. Tiltaket innebærer at uførepensjonen kan brukes som lønnstilskudd til arbeidsgiver i 3 år. Forutsetningen er at den uføre ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold, som ved andre lønnstilskuddsordninger. Dersom det er behov for å prøve ut arbeidsevnen kan vedkommende tilsettes midlertidig i inntil 1 år. Hensikten er at uførepensjonister som fikk uførepensjon før 1. januar 2004 – skal kunne prøve seg i arbeidslivet. Arbeidsgiver får uførepensjonen som lønnstilskudd, mens den uføre mottar lønn fra arbeidsgiver.

En bebudet gjennomgang i revidert budsjett for 2005 ble utsatt til St. prp. 1 (2005–2006) fordi prosjektet fortsatt var i oppstartsfasen. Vi har derfor fått opplysninger fra direktoratet. Foreløpig er ordningen lite brukt. Direktoratet viser til at det er mulig at ordningen vil brukes mer etter hvert som den blir bedre kjent. Ved utgangen av august var 30 personer ute i arbeid og i alt 88 personer avklart som interessert i å delta i prosjektet. Det store flertall av disse var over 50 år. Det har meldt seg en rekke arbeidsgivere som kunne tenke seg å forsøke ordningen med uførepensjon som lønnstilskudd. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å finne aktuelle kandidater som dekker kompetansebehovet. Direktoratet ser det å matche kandidater med aktuelle bedrifter som en utfordring.

Direktoratene (Aetat Arbeidsdirektoratet og RTV) forventer at bruken av virkemidlet øker, etter hvert som den blir mer kjent. Det relativt beskjedne omfanget bruken av ordningen kan ha sammenheng med økonomiske konsekvenser ordningen har for andre ytelser for personene som forsøker ordningen. Ved bruk av «uførepensjon som lønnstilskudd» reduseres eller fjernes pensjonens forsørgertillegg, rett til bostøtte og rabatt på kollektivtransport. Videre får personen høyere skatt. Direktoratet viser til at disse forhold kan bidra til at uførepensjonister som kan tenke seg å forsøke seg i arbeid heller benytter ordningen «reaktivering av uførepensjonister».

Ved utgangen av 1. tertial 2005 var det brukt noe under 850 000 kroner til denne ordningen. I St.prp.1 (2005–2006) er det foreslått 76,2 millioner til dette tiltaket. Begrunnelsen for økningen er at man forventer at 1 100 personer vil delta i forsøket ved utgangen av 2006 (St.prp. 1 (2005–2006)). Ordningen finansieres ved at det tas midler fra andre poster. Forslaget i St.prp. 1 (2005–2006) er å: *«redusere bevilgningen over kap. 2655 Uførhet, postene 70 Grunnpensjon og 71 Tilleggspensjon med henholdsvis 22,2 mill. kroner og 33,3 mill. kroner.»*

Denne ordningen representerer en utvidelse av lønnstilskuddsordningen ved at lønnstilskuddet ikke knyttes til rammene for bevilgningen til lønnstilskudd. Fordi det er uførepensjonen som brukes til lønnstilskuddet bidrar ordningen totalt sett til en økning av midlene til disposisjon for lønnstilskudd totalt. Det gjenstår å se om denne ordningen vil bli mer utbredt etter gjennomføringen av informasjonskampanjen eller om det må gjøres endringer i vilkårene for å gjøre den mer attraktiv for å få uførepensjonistene til å gi seg i kast med den.

4.4 Oppsummering

I perioden siden IA-avtalen ble inngått har det skjedd en rekke endringer i lønnstilskuddsordningene. Da BIA-tiltaket ble nedlagt opphørte muligheten for å få lønnstilskudd for personer som allerede var ansatte i virksomheten for at de skulle kunne fortsette i sin jobb. Ordningen har blitt forbeholdt formidling. Dette er en reduksjon på en side av personkretsen som kunne få lønnstilskudd – om enn innen en annen ordning enn den som heter lønnstilskudd. På den annen side har det vært en utvidelse av personkretsen som kan få lønnstilskudd gjennom utvidelsene av lønnstilskuddsmulighetene for uførepensjonister. Disse er lite brukt. Den begrensede bruken skyldes ikke mangel på bevilgninger.

Lønnstilskudd er bare én av flere virkemidler hvor arbeidsgiver får reduserte lønnskostnader når personer med nedsatt funksjonsevne får jobbe i bedriften. Andre ordninger er Arbeid med bistand og Arbeidspraksis. Arbeidsgiver har ikke lønnskostnader i utprøvingsfasen for disse tiltakene. Disse tiltakene har fått en større utbredelse enn lønnstilskudd. I 2005 er gjennomsnittsdeltakelsen omlag 3500 i Arbeid med bistand og ca. 4800 i Arbeidspraksis (tabell V2 i vedlegg 2). I IA-avtalen er det kun lønnstilskuddsordningen som er nevnt særskilt av arbeidsmarkedstiltakene, selv om de to andre tiltakene også foregår i det ordinære arbeidsliv.

Økt lønnstilskudd kan forstås på flere måter. Når det gjelder bevilgninger, er det vanskelig å få tak i tallene for hva som har blitt brukt på lønnstilskudd samlet innen ulike tiltak. Kronebeløpet til lønnstilskudd for yrkeshemmede kan neppe sies å ha blitt vesentlig økt. Bevilgningen til lønnstilskudd for yrkeshemmede har vært høyere enn forbruket i alle år siden IA-avtalen ble inngått, slik at den manglende veksten ikke kan tilskrives mangel på midler fra myndighetene.

Dersom økte lønnstilskudd forstås som at det er prosentsatsen av lønnskostnadene som refunderes som skulle økes, er det ikke mulig å si om dette har skjedd eller ikke. Dette fordi endringene i ordningen har medført

en økning for noen, mens det for andre har blitt en reduksjon. Det lar seg ikke gjøre å si hva personene ville fått etter de tidligere reglene fordi satsene settes ut fra individuelle vurderinger, basert på skjønn.

Likeledes har det vært endringer i hvor lenge lønnstilskudd kan gis. I 2002 fikk man en reduksjon i antall ordninger som benyttet lønnstilskudd. På samme måte som ved fastsettelsen av prosentandelen av lønnskostnadene det gis lønnstilskudd for, kan varigheten av ytelsesperioden ha blitt lengre for noen og kortere for andre. Den maksimale grensen for lønnstilskudd ved reaktivisering av uføretrygdete er imidlertid lengre enn varigheten av lønnstilskudd for yrkeshemmede ble etter omleggingen av ordningene.

Det har vært en utvidelse i muligheten for å bruke lønnstilskudd i kombinasjon med andre ordninger. Dette kan ses som en utvidelse av lønnstilskudd. Videre har Aetat andre ordninger som innebærer subsidiering av arbeidsgivers lønnskostnader. Eksempelvis arbeidspraksis som har blitt brukt i økende grad etter inngåelsen av IA-avtalen.

Betydelige ressurser er lagt i arbeidet for å reaktivisere uførepensjonister både gjennom ordningen med eget lønnstilskudd og muligheten for å bruke uførepensjonen som lønnstilskudd. I tillegg har trygdeetaten en viktig del i reaktivisering av uførepensjonister gjennom «Tilbake til arbeid»-satsningen, hvor de benytter sine virkemidler. Antallet personer med uførepensjon som har gått inn på ordningene har foreløpig ikke vært som forventet. Det vises til at det er flere arbeidsgivere som gjerne vil forsøke ordningen, men at de ikke får tak i kandidater (RTV 2005a). Ser vi på trygdeetatens uførestatistikk var det omlag 1000 personer som benyttet ordningen med å kunne fryse uførepensjonen sin i 2004, mens omlag 1300 hadde redusert uføregrad i første del av 2005 (RTV 2005b).

Når det gjelder ordningen med uførepensjon som lønnstilskudd har det kommet signaler (RTV korrespondanse) som tyder på at ordningen har uheldige økonomiske konsekvenser for uførepensjonistene som går inn i ordningen. Det er derfor grunn til å se nærmere på dette, hvis en skal oppnå den ønskede deltakelsen fra målgruppen.

Alt i alt kan det neppe sies at lønnstilskuddsordningene som gjelder for personer i målgruppen for IA-avtalen har hatt en vesentlig økning, verken ut fra antall personer eller i kroner. Bevilgningene har vært tilstrekkelig til å dekke forbruket. I perioden har det derimot vært en økning i alternative tiltak, som gir lavere lønnskostnader for arbeidsgiverne. Det er fortsatt for tidlig om det vil komme en økning i lønnstilskudd gjennom de nyere ordningene for uførepensjonister.

5 Avslutning og oppsummering

I denne rapporten har vi sett på tre av ti forpliktelser myndighetene påtok seg i IA-avtalen.

– Den ene var innføringen av langt sterkere insentiver overfor arbeidsgiverne, punkt 3.6 a. i IA-avtalen. Myndighetene ser hele arbeidslinjens virkemiddelspekter som relevant. Det er mange virkemidler som kan brukes i ulike kombinasjoner. Mange av de sentrale virkemidlene i IA-arbeidet er videreføringer og varianter av allerede etablerte ordninger. Noen Administrative virkemidler ble innført som særskilte insentiver for IA-virksomhetene. Dette kan oppfattes som et misforhold i forhold til avtalenes 3.2, som viser til betydningen av at arbeidsgiverne belønnes for systematisk IA-arbeid. Først i 2004, da tilretteleggingstilskuddet ble forbeholdt IA-virksomheter, fikk arbeidsgiverne med IA-avtaler en økonomisk fordel i forhold til andre.

Insentiveffekten avhenger av hvilke betingelser som knytter seg til de ulike ordningene. Vi har sett variasjoner i bruken av flere virkemidler. Noen endringer i bruken av ordninger var følger av endringer i regelverk og således intendert. Noen ordninger har hatt tilstrekkelige bevilgninger i hele perioden. Andre ordninger har blitt stanset fordi budsjettet var brukt opp relativt tidlig på året. Dermed har tiltaksbruken ikke blitt styrt av behov, men tid på året det er aktuelt å søke. Et annet aspekt er at forbruket i slike år indikerer at behovet er større enn det de avsatte midlene dekker. Systemene har en viss treghet og det oppstår usikkerhet etter at ordninger stanses eller vilkår endres, noe som kan være årsak til at det forekommer lavere forbruk av midler året etter. Det kan da bli litt paradoksalt at det lavere forbruket påfølgende år blir et argument for å redusere bevilgningen til ordningen.

– Den andre forpliktelsen gjaldt vesentlig utvidelse av rammene til bedriftsintern attføring, avtalens punkt 3.6 d. Etter 2002 har trygdeetaten overtatt virkemidlene til bedriftsintern attføring fra Aetat. Det ser ut til at omleggingene har ført til at flere individer og virksomheter fikk nytte av midlene.

Tilretteleggingstilskudd er et sentralt virkemiddel for bedriftsintern attføring. Bruken av tilretteleggingstilskudd har variert i avtaleperioden. Da vilkårene for å bruke ordningen ble strammet inn i 2004 fikk man en betydelig reduksjon i bruken av ordningen sammenlignet med året før, da budsjetttrammen ble sprengt. Senere har det kommet en utvidelse av bruksmulighetene for ordningen, men disse har ikke ført til økte budsjetter.

Kartleggingen viser at flere virksomheter og flere individer fikk nytte av midlene gjennom tilretteleggingstilskudd enn den tidligere ordningen med «Bedriftsintern attføring» etter omleggingen i 2002.

Satsningene for aktivisering av arbeidstakere i sykemeldingsperioder har gitt resultater. Større andel av de sykemeldte deltar nå i arbeidsrelaterte aktiviteter. Det ser ut til at veksten i andelen med gradert sykemelding har kompensert for reduksjonen i andelen med aktiv sykemelding, etter at det i 2004 ble presisert av at gradert sykemelding skal vurderes før aktiv sykemelding.

– Den tredje forpliktelsen gjaldt vesentlige økte lønnstilskudd, avtalens punkt 3.6 f. Omleggingen av lønnstilskuddsordningene i 2002 førte bl.a. til at lønnstilskudd ikke lenger kan brukes bedriftsinternt. Totalt sett har ikke kronebeløpet til lønnstilskudd for yrkeshemmede økt vesentlig, men vi har sett at flere personer har brukt dette lønnstilskuddet.

I avtaleperioden har det blitt bedre muligheter for å kombinere lønnstilskudd med andre Aetatstiltak. Lønnstilskudd kan kombineres med arbeid med bistand, hvor det følger en ekstern tilrettelegger med den som rekrutteres til bedriften. En annen kombinasjonsmulighet er å få refusjon av dokumenterte kostnader, opptil et visst beløp, til tilrettelegging av arbeidsplasser for nytilsatte. Antall personer i andre Aetatstiltak, som i likhet med lønnstilskudd subsidierer arbeidsgivernes lønnskostnader ved rekruttering, har økt mer enn lønnstilskudd i avtaleperioden.

Mulighetene for lønnstilskudd for uførepensjonister har blitt utvidet. Lønnstilskuddene for uførepensjonister har hatt langt større bevilgninger enn det som har vært brukt. Det at få hittil har satt i gang, skyldes ikke fraværet av budsjetterte midler. Begge ordningene er frivillige for individene. Kunnskap og trygghet er viktige faktorer for uførepensjonister når de skal forsøke seg i arbeid. Negative økonomiske konsekvenser ved uførepensjon som lønnstilskudd, kan også spille en rolle. Forslaget om å forlenge pensjonenes frysperiode, kan muligens ha en gunstig effekt på tilgangen av villige uførepensjonister. Erfaringer fra prosjektet «Fleksibel jobb» viser at investering i matching av individ med virksomhet og oppfølging er ressurskrevende, men viktige elementer for å lykkes med å få til varige arbeidsforhold ved inkludering.

Avslutningsvis har vi en kommentar til lokal disposisjon av bruk av virkemidler og desentralisert beslutningsprosesser. Dette bidrar til ivaretagelse av fleksibilitet som er viktig for IA-arbeidet. Vi finner det likevel betenkelig at opplysninger om arbeidet som gjøres lokalt og bruken av de økonomiske midler ikke samles inn sentralt. Det har vært vanskelig å få tak i

opplysninger om økonomisk forbruk til enkelte virkemidler som er knyttet til IA-arbeidet. Mulighetene for å økonomistyre og videreutvikle virkemidlene ville kunne blitt bedret dersom opplysningene ble samlet inn systematisk. Når den nye velferdsetaten skal settes, kan man håpe at det vil få rapporteringssystemer som gjør det enklere å følge innsatsene og ressursbruken.

Summary

Governmental obligations for a more inclusive workplace, measures for persons with reduced capacity for work

The Norwegian government made an agreement with the social partners in 2001. The objectives of the agreement were to make workplaces more inclusive, and thereby reduce costs due to absence from work or exclusion from participation in gainful employment. Three areas were targeted. These were reduction of sick leave from work, inclusion of people with reduced work capacity, and to increase the average retirement age.

Each of the partners, that signed the agreement, committed to certain obligations. In this study we have looked at how the government has followed up three of their obligations, according to the agreement.

The agreement was made between the government and labor market organizations at the national level. An important part of the scheme was to get the enterprises to voluntarily sign their own agreements with the National Insurance Service, and thereby commit the company to contribute to reaching the objectives. Another important aspect of the agreement is to enhance cooperation between employees and employers at the place of work. Each party (government, employers and employees) committed to certain obligations. The government's responsibility was to provide means to aid the parties in their efforts.

In this report we have looked at the following governmental commitments:

- To introduce much stronger incentives than today's, to stimulate employers to keep and recruit employees with reduced working capacity (employees who are in the process of leaving working life because of illness, partial disability or similar reasons) and thereby obtain a more inclusive workplaces.
- Substantially expand the framework for in-house rehabilitation, under the auspices of the Norwegian Employment Service and the National Insurance Service.
- Substantially increase wage subsidies to enterprises that recruit / have employees with reduced functional abilities.

The areas covered by the obligations specified in the agreement partially overlap. The study is based on information from public documents and civil servants.

During the agreement period the Government has made several administrative changes. The changes are organizational, financial and related to the terms for use of their measures. Use of the measures varies as a consequence of the changing terms for their use.

Litteratur

AAD (2001): «*Oppfølging av Sandmanutvalgets innstilling på arbeidsmiljøområdet*», Arbeids- og administrasjonsdepartementet, høringsnotat, Oslo

AAD (2003): *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – Erklæring fra partene etter møte 3. desember 2003*. Internet: odin.dep.no/aad/arbeidsliv/nyheter/002061-990032/index-dok000-b-n-a.html

Aetat (2005): *Fleksibel jobb «lønnstilskudd av lengre varighet 2000 – 2005»*, slutt-rapport prosjektgruppen, Aetat.

Aetat Arbeidsdirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Rikstrygdeverket (2001): Sak: *Tiltak for å redusere sykefravær og uførepensjonering og utstøting i arbeidslivet, Oppfølging av Sandmanutvalgets innstilling*, Rapport til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet 20.03.01. Internet: <http://www.arbeidstilsynet.no/publikasjoner/rapporter/pdf/sandman.pdf>

Aetat Arbeidsdirektoratet (2005): Forslag til endringer i arbeidsmarkedstiltakene. Høringsuttalelse, Oslo

Arbeidstilsynet (2004): *Veiledning til arbeidsmiljøloven § 13 m.m. Tilrettelegging av arbeid for arbeidstakere med midlertidig eller varig redusert arbeidsevne*. Utgitt februar 1997, revidert mai 2004, Direktoratet for arbeidstilsynet Oslo. Internet: <http://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/veiledninger/pdf/541.pdf>

ASD (2001): *Høringsnotat; Arbeidsmarkedstiltak – forslag til nytt regelverk, Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, 19. januar 2001. Internet: <http://odin.dep.no/mod/norsk/dok/hoeringsnotater/002021-990009/dok-bn.html#2.2>

ASD (2004): *Høringsnotat om oppfølging av IA-erklæringen av 3.12.2003 -forslag til endringer i folketrygdlovens regler om sykmelding mv*. Internet: http://www.odin.no/asd/norsk/dok/hoeringer/paa_hoering/044021-080011/hov001-bn.html

Bogen H.(2003): *Evaluering av trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv erfaringer fra 2002 utfordringer i 2003*. Fafo notat 2003: 19, Oslo.

Drøpping J. A.& Midtsundstad T. (2003): *Forskning og utredning med relevans for Inkluderende arbeidsliv*. Fafo-rapport 417;2003, Fafo Oslo.

Drøpping J. A. (2004): *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere?*, Arbeidsnotat nr. 3 fra Fafos forprosjekt «inkluderende arbeidsliv – ny rolle for arbeidsgiver». Fafo- notat 2004: 26, Fafo, Oslo

ECON (2003a): *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?* ECON-rapport 2003-047, ECON analyse, Oslo

ECON (2003b): *Brukernes erfaringer med trygdeetatens arbeidslivssentre 2003*. ECON-rapport 2003 -095; ECON analyse, Oslo

ECON (2005): *16 IA-virksomheter to år etter*. ECON-rapport 2005-051, ECON analyse, Oslo

HSH (2003): *Rapport fra den partssammensatte arbeidsgruppen som har vurdert virkemiddelbruken i Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv*. Internet: <http://www.hsh-org.no/dav/8c34e6dcac.doc>

Interdepartemental arbeidsgruppe (2003): *Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Internet: <http://www.odin.dep.no/archive/aadbilder/01/08/aller050.pdf>

Jentoft N., Andresen K og Vangstad A. (2004): *Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uførepensjonister tilbake til arbeid* Prosjektrapport 34/ 2004, Agderforskning, Krsitiansand

Kvåle G. og Olsen T. S .(2004): *Evaluering av tilretteleggingstilskuddet*, Agderforskning Prosjektrapport nr. 8/2004, Agderforskning, Kristiansand

Lie A. m.fl. (2004): *Bedriftshelsetjenestens rolle i det inkluderende arbeidsliv*, STAMI-rapport Årg. 5, nr. 2 (2004), Stami, Oslo

Lippestad J-W, Christensen Ø. og Harsvik T. (2005): *Evaluering av ordningen » Kjøp av helsetjenester – enklere lidelser «* SINTEF-rapport STF78 A044516, Sintef, Oslo

MOD (2005): *Aetats virkemidler*.

Internett:<http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/p30004016/p30004018/002001-991438/dok-bn.html>

NOU (2000): *Sykefravær og uførepensjonering Et inkluderende arbeidsliv*. avgitt til Sosial- og helsedepartementet, NOU 2000: 27, Oslo

Ot. prp. nr 29 (2001–2002): *Om lov om endringer i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv.)*, Sosial- og helsedepartementet, Oslo

Ot. prp. 102 (2001–2002): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønning)*. Sosialdepartementet, Oslo

Ot. prp. 18 (2002–2003): *Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.) og om endringer i folketrygdloven, brann- og eksplosjonsvernloven og eltilsynsloven*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo

Ot. prp. 10 (2003–2004): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2003)*. Sosialdepartementet, Oslo

Ot. prp. 48 (2003–2004): *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*. Sosialdepartementet, Oslo

Ot. prp. 9 (2004–2005): *Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2004)*. Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo

Ot. prp 49 (2004–2005): *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo

Rikstrygdeverket (2003a): *Effekt av aktiv sykmelding?* Rikstrygdeverket Utredningsavdelingen, Rikstrygdeverket 10/2003, Oslo

Rikstrygdeverket (2003b): *IA-avtalens økonomiske virkemidler, Arbeidsgiveres synspunkter og erfaringer ved bruk av virkemidlene*. Rapport nr. 7/2003, Utredningsavdelingen RTV, Oslo

Rikstrygdeverket (2004): *Hvordan påvirkes den sykmeldtes arbeidsrelaterte aktivitet i forbindelse med aktiv sykmelding?* Rikstrygdeverket Rapport 7/2004, Oslo

Rikstrygdeverket (2004): *Effekt av aktiv sykemelding, 2002–2003* Rikstrygdeverket Utredningsavdelingen, RTV- rapport 03/2004, Oslo

Rikstrygdeverket (2005): *Prosjekt for inkluderende arbeidsliv, prosjektrapport: IA.8.2-003*. RTV, Oslo.

Rikstrygdeverket (2005a): *Muntlig meddelelse på idedugnad*. RTV 15.9.2005

Rikstrygdeverket (2005b): *Folketrygden Nøkkeltall 1. halvår 2005*. utredningsavdeling RTV, Oslo.

http://www.trygdeetaten.no/tall_mrog_mrfakta/Statistikker/Nokkeltall/nokkeltall20050630.pdf

SSB (2005): *Konsumprisindeksen fra 1865*. Tabell 1. Internet: <http://www.ssb.no/emner/08/02/10/kpi/tab-01.html>

SSB (2005): *Prognoser for år 2004, 2005, 2006 og 2007 (Konjunkturtendensene)*. Internet: <http://www.ssb.no/kt/>

St.prp. nr 1 Tillegg nr. 1 (2001–2002): *Intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001, Oslo

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002): *FOR BUDSJETTTERMINEN 2002 Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*, Finansdepartementet, Oslo

St.prp. nr.1 (2002–2003): *FOR BUDSJETTTERMINEN 2003*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 1 (2002–2003): *FOR BUDSJETTTERMINEN 2003*. Sosialdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 1 (2003–2004): *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjettterminen 1. januar – 31. desember 2004*. Finansdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 1 (2003–2004): *FOR BUDSJETTERMINEN 2004*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 1 (2004–2005): *FOR BUDSJETTERMINEN 2005*, Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 65 (2002–2003): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*, Finansdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 31 (2003–2004): *Endringer på statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 under Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, Oslo

St.prp. nr. 63 (2003–2004): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004*, Finansdepartementet, Oslo

St.prp. nr. 65 (2004–2005): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005*. Finansdepartementet, Oslo

VEDLEGG 1:

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv

1 Intensjonsavtalens mål

Utviklingen de senere år med at stadig flere går ut av arbeidslivet på langvarige trygdeordninger er ikke til det beste verken for individ, bedrift eller samfunn. Sykefravær, uføretrygd og tidlig pensjon bidrar også til å svekke tilgangen på arbeidskraft til alle deler av samfunnslivet. Partene i arbeidslivet har sammen med myndighetene et særlig ansvar for holdningsskapende arbeid og for å snu denne utviklingen.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ved LO, NHO, YS, HSH, KS, staten ved AAD og Akademikerne, er derfor enige om å inngå en intensjonsavtale om å samarbeide for å styrke arbeidslinjen i arbeidslivet. Intensjonsavtalen skal bidra til:

- at en får et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og for samfunnet
- reduksjon i bruken av uføretrygd og i sykefraværet
- å ta bedre i bruk eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet (jf. «Nasjonalt krafttak for eldre i arbeidslivet» for å motvirke tidlig avgang blant eldre i arbeidslivet).

De operative mål er:

- å redusere sykefraværet med minst 20 % for hele avtaleperioden ift. sykefraværsnivået for 2. kvartal 2001 iht RTVs / SSBs nye statistikk ¹
- å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede) enn i dag. Partene i denne avtalen fastsetter etter nærmere drøftinger måltall.
- å øke den reelle pensjoneringsalder (dvs. den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet)

2 Varighet

- a. Intensjonsavtalen inngås for en prøveperiode på 4 år med virkning fra 03.10.01 og til 31.12.05.
- b. Partene møtes hvert halvår etter at sykefraværstatistikken for henholdsvis 2. og 4. kvartal foreligger. Erfaringene drøftes underveis med bakgrunn i resultatoppnåelsen, og partene forplikter seg til å drøfte justeringer av de enkelte elementene i avtalen i henhold til resultatoppnåelsen.

- c. Avtalen skal grundig evalueres etter 2. kvartal 2003. Partene oppnevner en representant hver til en arbeidsgruppe som utarbeider evalueringsrapporten. (Evalueringsrapporten skal hensynta eventuelle demografiske endringer i den yrkesaktive befolkningen).

Dersom evalueringsrapporten viser at det åpenbart ikke er mulig å nå de operative mål for avtaleperioden med de avtalte virkemidler, opphører avtalen, med mindre partene blir enige om noe annet.

3 Tiltakspakke for å få til et mer inkluderende arbeidsliv

Regjeringen og partene i arbeidslivet er enig om å legge følgende tiltakspakke til grunn i et aktivt samarbeid for å redusere sykefraværet, redusere tilgangen til uføretrygd, øke den reelle pensjoneringsalderen og få til et mer inkluderende arbeidsliv:

3.1 Bedre oppfølging av sykmeldte

En forutsetning for å nå målene er at tiltakene settes inn så tidlig som mulig i et sykefravær. Dette tilsier at en vesentlig del av myndighetenes tiltak må iverksettes på et langt tidligere stadium enn hva tilfelle er i dag. Derfor legges følgende hovedprinsipper til grunn:

- a. Tidligere intervensjon og kvalitativt bedre oppfølging av sykmeldte for å forebygge langtidsfravær og «utstøtning».
- b. Tiltakene skal forankres på arbeidsplassen og ansvarliggjøre arbeidsgiver og arbeidstaker.
- c. Større vekt på funksjonsevne.
- d. Aktiv dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.
- e. Mer målrettet bruk av offentlige støtteordninger for å støtte opp om forebyggende og inkluderende tiltak på arbeidsplassen.

Vedr. punkt c – større vekt på funksjonsevne

Regjeringen vil foreslå nødvendige lov-/regelendringer som forplikter arbeidstakerne og hjelpeapparatet til å gi nødvendige opplysninger til arbeidsgivere mht. arbeidstakernes funksjonsevne.

Legeloven foreslås endret slik at sykemeldinger ut over egenmeldingsperioden ikke godkjennes uten at det er foretatt en funksjonsvurdering av pasienten. Dette er nødvendig for at arbeidsgiverne skal kunne sette inn adekvate tiltak

3.2 Nye insentiver for arbeidsgiverne

En viktig forutsetning for å få til et mer inkluderende arbeidsliv er å etablere insentiver for arbeidsgiverne som:

- gjør at det blir økonomisk lønnsomt å tilrettelegge forholdene på arbeidsplassen slik at arbeidstakerne kan fortsette i arbeidslivet
- premierer de arbeidsgiverne som jobber målrettet med å få til et mer inkluderende arbeidsliv; jf. punkt 3.3

3.3 «Inkluderende arbeidslivsbedrifter/virksomheter» (IA-virksomheter)

For å realisere de operative mål i intensjonsavtalen er det viktig å få en god forankring for arbeidet med et inkluderende arbeidsliv i virksomhetene. På den bakgrunn utarbeides det en egen samarbeidsavtale mellom den enkelte virksomhet² og myndighetene (trygdeetat). Samarbeidsavtalen skal utformes som en rammeavtale som skal være lik for alle virksomheter (uavhengig av størrelse, bransje, organisasjonstilknytning, geografisk lokalisering m.m.) Hovedinnholdet i en slik samarbeidsavtale skal drøftes og godkjennes i samarbeid med arbeidslivets parter sentralt (dvs. de partene som har inngått denne intensjonsavtalen).

Samarbeidsavtalen skal ta utgangspunkt i intensjonsavtalens operative mål. Avtalen skal skissere tiltak og prosedyrer som virksomhet og myndigheter skal følge i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv. Hovedhensikten er å få til en forsterket innsats fra alle parter (inkludert myndighetene) for å redusere sykefraværet og overgang til uføretrygd i den enkelte virksomhet. Samarbeidsavtalen skal bygge på de erfaringer som partene har gjort i sitt mangeårige arbeid for redusert sykefravær (for eksempel HF-S, SYPRAKS m.m.)

De sentrale partene legger til grunn for samarbeidet at virksomhetene lokalt innleder et samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne om tiltak for å motvirke et eventuelt fravær som ikke relaterer seg til sykdom.

Virksomheter som inngår en slik samarbeidsavtale med myndighetene, forplikter seg til å arbeide systematisk for et redusert sykefravær. Myndighetene forplikter seg til å bistå disse virksomhetene med virkemidler både av administrativ og økonomisk karakter, slik at virksomhetene får den hjelp og støtte som er nødvendig for å utføre en forsterket innsats. Alle virksomheter som inngår en slik samarbeidsavtale, blir godkjent av myndighetene som «inkluderende arbeidslivsbedrifter» (heretter kalt *IA-virksomheter*). IA-virksomhetene inngår samarbeidsavtalen med det lokale trygdekontoret, som også administrerer ordningen.

For å stimulere virksomhetene til å delta i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv, vil følgende tiltak bli forbeholdt IA-virksomhetene:

- Får anledning til selv å benytte aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av trygdekontoret.
- Får en egen fast kontaktperson på trygdekontoret til hjelp i oppfølgingen av sykemeldte i virksomheten.

- Bedriftshelsetjenester i IA-virksomhetene får en egen refusjonstakst i Folketrygden for arbeid med å tilbakeføre langtidssykemeldte/uføretrygdete til arbeid.
- I IA-virksomhetene utvides arbeidstakernes mulighet til å bruke egenmelding til 8 kalenderdager per sykefraværstilfelle med et samlet øvre tak på 24 dager per år. Dette forutsetter en utvidet egenerklæring hvor vekt på funksjonsevne inngår. Denne egenerklæringen skal så brukes som grunnlag for en tett dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved mislighold kan arbeidsgiver kreve sykmelding fra første fraværsdag.

3.4 Arbeidsgivernes forpliktelser:

Sykefraværsgaranti. Når en arbeidstaker pga sykdom ikke kan fortsette i sitt arbeid (stilling), forplikter arbeidsgiveren seg, i samarbeid med myndighetene, til å bidra til omskolering-/etter-og videreutdanning slik at arbeidstakeren kan bli kvalifisert til nytt arbeid (stilling) innenfor virksomheten. Rammene for et slikt arbeid fastsettes og drøftes av partene lokalt. Jf. for øvrig punkt 3.6 d.

3.5 Arbeidstakernes forpliktelser

Arbeidstakerne forplikter seg til å bidra med opplysninger om egen funksjonsevne ved sykmelding, slik at relevante tiltak kan settes inn raskest mulig. Arbeidstaker skal slutte opp om en dialog med arbeidsgiver om mulige tilrettelegginger i arbeid og være med på å bruke de virkemidler som står til rådighet for arbeidsgiver-/arbeidstaker.

3.6 Regjeringens forpliktelser

For å støtte opp under partenes arbeid med å redusere sykefraværet og få til et mer inkluderende arbeidsliv, forplikter Regjeringen seg til å gjennomføre og/eller fremme forslag om følgende:

- a. Det innføres langt sterkere insentiver enn i dag for å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere arbeidstakere med redusert arbeidsevne (arbeidstakere som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet pga. sykdom, delvis uføretrygdete og lignende) og få til et mer inkluderende arbeidsliv.
- b. Regjeringen vil unngå mest mulig bruk av «passive» trygdeytelser. Mer av folketrygdens ytelser skal brukes til aktive tiltak inn mot virksomhetene.
- c. Bedre oppfølging og hjelp til virksomhetene ved at hjelpeapparatet blir bedre koordinert enn i dag (aetat, trygdeetat, arbeidstilsyn)
- d. Vesentlig utvidelse av dagens rammer til bedriftsintern attføring, både i regi av aetat og trygdeetat.

- e. En vesentlig utvidelse av dagens ordning med kjøp av helsetjenester i nært samarbeid mellom trygdeetat og virksomheten. Trygdeetaten har avgjørelsesmyndigheten.
- f. Vesentlig økte lønnstilskudd til bedrifter som rekrutterer/har arbeidstakere med redusert funksjonsevne.
- g. Regjeringen vil overfor Stortinget fremme forslag om at Folketrygden dekker utgifter til sykepenger i arbeidsgiverperioden når årsaken til sykefraværet er relatert til svangerskapet og omplassering til annet arbeid i virksomheten ikke er mulig.
- h. For å stimulere arbeidsgivere til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere, vil Regjeringen foreslå overfor Stortinget å redusere arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år med 4 prosentpoeng fra 01.07.02. Hvis tiltaket gir ønsket effekt, vil Regjeringen vurdere å foreslå ytterligere reduksjon av arbeidsgiveravgiften for denne arbeidstakergruppen. Dersom ordningen er i strid med EØS-regelverket, vurderes andre tiltak med tilsvarende økonomisk omfang.
- i. Regjeringen vil ikke foreslå overfor Stortinget endringer i dagens sykelønnsordning verken for arbeidstakerne eller for arbeidsgiverne i avtaleperioden.
- j. Regjeringen vil følge opp Sandmanutvalgets anbefalinger i forhold til uførepensjon.

Det er partenes forutsetning at dersom punktene g), h) og i) ovenfor ikke får tilslutning i Stortinget, faller intensjonsavtalen bort.

Oslo, 3. oktober 2001	
Jørgen Kosmo	Guri Ingebrigtsen
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Sosial- og helsedepartementet
Finn Bergesen jr.	Gerd-Liv Valla
Næringslivets Hovedorganisasjon	Landsorganisasjonen i Norge
A.-G. Ellingsen	Randi Bjørgan
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Halvard Skard	Per Kristian Svendsen
Kommunenes Sentralforbund	Akademikerne

[1] 20 % -reduksjon gjelder for hele arbeidslivet. Arbeidslivspartene i denne avtalen har et ansvar for virksomhetene innen sitt tariffområde.

[2] I kommunal sektor er det den enkelte kommune/fylkeskommune som er virksomhet. Kommunen/fylkeskommunen bestemmer om kommunale/fylkeskommunale institusjoner/enheter skal kunne inngå en samarbeidsavtale med trygdeetaten.

VEDLEGG 2:

Bruk av midler til noen IA-relaterte virkemidler i avtaleperioden

Tabell V1: Forbruk av sykelønnsordninger 2000- 2004 som støtter opp om IA-arbeidet i millioner kroner

Refusjoner til arbeidsgivere i ifm:	2000	2001	2002	2003	2004
Svangerskapsrelaterte lidelser			5,7 *	41,3	56,5
Kroniske og langvarige lidelser	154,1	173,8	206,3	266,4	298,4
Reisetilskott	2,3	3,0	3,6	3,7	4,1
Bedrifter med få ansatte	31,5	30,7	29,4	28,6	25,4

Kilde: Trygdestatistisk årbok for årene 2001, 2002, 2003, 2004, 2005

*innført 1. april 2002

Kommentar: bortsett fra refusjonen til bedrifter med få ansatte, har det vært økning i ordningene.

Tabell V2. Antall yrkeshemmede i gjennomsnitt med ulike arbeidsmarkedstiltak, i perioden 2001- 1.halvår 2005.

	2001	2002	2003	2004	2005
Lønnskudd yrkeshemmede	1416	1526	1689	1569	1787
Arbeid med bistand	1668	1797	2510	2992	3528
Arbeidspraksis	*	3044	3397	3929	4813
Lønns subsidium ved reaktivisering	**	**	94	105	104
sum		6367	7690	8595	10232

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet * mangler opplysninger ** ikke igang

Tall for 2005, gjelder 1. halvår i 2005.de øvrige årene er basert på årsstatistikker.

VEDLEGG 3: Lovendringer i forbindelse med IA-avtalen

Tabell V3: Et utvalg sentrale endringer i lov om folketrygd og «arbeidsmiljøloven» i perioden 2001-2005, med spesiell relevans for IA-arbeidet.

Kapittel og §	Når gjeldene	Hva	Dokument
8-6	Desember 2001	Tilretteleggingstilskudd innføres	Ot. prp 29 (2001-2002)
8-8	Desember 2001	Medlemmets plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og trygdeetaten om funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet blir utredet og iverksatt	Ot. prp 29 (2001-2002)
8-20	1. april 2002	Innføring av at trygden dekker sykepenger i arbeidsgiverperioden for sykefravær pga svangerskap	Ot. prp 29 (2001-2002)
8-7	1.juli 2002	Innføring av funksjonsvurdering ved arbeidsuførhet Legens plikt å gi funksjonsvurdering Ved 8 ukers sykemelding, oppgi behandlingsplan og vurdere gjenopptakelse av arbeid.	Ot. prp 29 (2001-2002)
Kap. 12	1.juli 2003	Innføringen av tidsbegrenset uførestønad	Ot. prp. 102 (2001-2002)
Aml § 13 §§ 13 og 14 av 30. april 2003 nr. 27	30. april 2003	Endring i begrepsbruk fra yrkeshemmet Plikt til å utarbeide oppfølgingsplan Plikt til å medvirke / gi opplysninger	Ot. prp. 18 (2002-2003)
§§ 8-6, 8-7 og 10-8	1.jan 2004	Innføring av plikt for trygdekontoret å vurdere yrkesrettet attføring så tidlig som mulig	Ot. prp. 10 (2003-2004)
Kap8 8-4, 8-6,8-7,8-8, 8-25	1.juli 2004	Større revisjon av kapittel 8 endringer m.h.t. Aktivitetsplikt, arbeidstakers medvirkning, 8 ukers frist, regulering av bruken av aktiv og gradert sykemelding, tap av egenmeldingsretten	Ot. prp. 48 (2003-2004)
25-7	1.juli 2004	Mulighet til utelukkelse fra å utstede legeerklæring	Ot. prp. 48 (2003-2004)
12-5	1.januar 2005	Innskjerpet krav om attføring og dokumentasjon av funksjonsevne	Ot. prp. 9 (2004-2005)
Vedtatte ikke innførte lover			
Kap 8		Innføring av delansvar for arbeidsgiver i hele sykepengeperioden	Ot.prp.9 (2004-2005)
Ny arbeidsmiljølov			Ot. prp 49 (2004-2005)

VEDLEGG 4: Oversikt over IA-virkemidler for arbeidsgivere

Økonomisk – administrative virkemidler

Kun for IA-virksomheter

Økonomiske virkemidler for arbeidsgiver:

- Tilretteleggingstilskudd (eksklusiv f.o.m. 2004)

Administrative virkemidler:

- Aktiv sykemelding uten godkjenning fra trygdekontoret
- Utvidet egenmelding
- Egen kontaktperson fra arbeidslivssenteret
- Honorar til BHT

Alle bedrifter

Økonomiske virkemidler for arbeidsgiver:

- Unntak i arbeidsgiverperioden for personer med kroniske sykdommer
- Unntak i arbeidsgiverperioden for svangerskapsrelaterte lidelser
- Redusert arbeidsgiveravgift (4 prosent) for ansatte over 62 år.
- Lønnstilskudd for yrkeshemmede
- Lønns subsidium ved reaktivisering av uførepensjonister
- Uførepensjon som lønnstilskudd
- Støtte til kjøp av hjelpemidler.
- Tilretteleggingstilskudd (frem til 2004)
- Aktiv / Gradert sykemelding
- Kombinasjon lønn / trygd
- Kjøp av helsetjenester
- Reisetilskudd, i stedet for sykepenger (hjemlet i folketrygden § 8- 14)
- Funksjonsassistent
- Tolk til døve og blinde, opphevelse av taket på antall timer
- Arbeidsplassvurdering ved fysioterapeut, når bedriften ikke har BHT
- Arbeidstrening- og opplærings ordninger gjennom Aetat;
- Arbeid med bistand, Arbeidspraksis, lønnstilskudd

Nedlagte ordninger:

- Arbeidslivstjenesten. Denne tjenesten ble organisert av Aetat. Arbeidslivstjenestens virksomhet var rettet mot bedriften som system.
- Bedriftsintern attføringstiltaket i Aetat. Herunder fjerning av lønnstilskudd til virksomhets egne ansatte.
- Arbeidsgiversegenandel ½ G ved kjøp av hjelpemidler