



Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne

RUNE HALVORSEN & BJØRN HVINDEN

RAPPORT

NR 14/11

Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne

RUNE HALVORSEN
BJØRN HVINDEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 14/2011

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) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-385-4
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© Ingram Publishing
Desktop:	Torhild Sager
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

NOVA fikk høsten 2010 i oppdrag av Arbeidsdepartementet å utarbeide en oversikt over «andre lands modeller for arbeidet med å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og erfaringene med disse tilnærmingene». NOVAs arbeid inngår i grunnlagsmaterialet for utarbeiding av en norsk offentlig utredning om skjermede virksomheters framtidige rolle og plass i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne. Det offentlige utvalget for utarbeiding av utredningen om skjermede virksomheter skal gjennomgå og vurdere hvilken plass arbeidsmarkedsbedriftene og arbeidssamvirkene skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

For det første ønsket Arbeidsdepartementet oversikt over generelle tilnærminger overfor «personer med nedsatt arbeidsevne (pga av lyte, skade eller sykdom)» i aktuelle land og erfaringene med disse tilnærmingene. Slike generelle tilnærminger skulle omfatte anti-diskrimineringslovgivning, pålegg til bedriftene om å ta inn bestemte kvoter av personer med nedsatt arbeidsevne, bruk av lønns subsidier og andre tiltak for å kompensere for ulempene for bedriften ved å ha ansatt personer med nedsatt arbeidsevne, og tiltak for å gi arbeidstrening og/eller kompetanseheving. For det andre ønsket Arbeidsdepartementet en framstilling av hvordan arbeidstrening og kompetansehevende tiltak er organisert i aktuelle land, med særlig vekt på forholdet til bedrifter unntatt konkurranse (skjermede virksomheter), bruk av konkurranse, tiltak som utføres i regi av arbeidsmarkedsmyndighetene selv, utdanningsinstitusjoner eller andre institusjoner som er en del av det offentlige apparatet, eller eventuelt andre modeller. I løsningen av oppdraget har vi vektlagt de institusjonelle sammenhengene i de enkelte landenes politikk på området.

Rapporten gir en systematisk framstilling av modellene for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og erfaringene med disse tilnærmingene i USA, Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Valg av land er gjort i dialog mellom Arbeidsdepartementet og NOVA. Dels er landene

valgt fordi de representerer ulike politikktradisjoner og bidrar til å tydeliggjøre hva som har preget norsk politikk for å fremme inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsmarkedet. Dels er landene valgt fordi landene var særlig utviklet på enkelte politikkvirkemidler og tilnæringsmåter som kunne ha overføringsverdi til norske samfunnsforhold. OECD (2010) knytter dessuten landene til distinkt ulike modeller av funksjonshemmingspolitikk (jf. tabell 3.1, s. 88).

I rapporten bruker vi gjennomgående betegnelsen *personer med nedsatt funksjonsevne*. Ettersom prosjektet skulle gi en samlet framstilling av tiltakene i land med tildels svært ulike tilnæringer og forforståelser, var det ikke gitt at den administrative kategorien «personer med nedsatt arbeidsevne» (forankret i den norske folketrygdloven og dens utlegning av funksjonsnedsettelse) ville være dekkende for de tiltak og virksomheter som burde fanges opp av undersøkelsen. Det var heller ikke gitt at andre lands offentlige myndigheter ville bruke de samme administrative kategoriene som norske myndigheter, eller at en slik begrepsbruk ville være lett gjenkjennelig for forskere og ansatte i offentlig forvaltning i disse andre landene. I kommunikasjonen med eksperter i andre land har vi av slike grunner spurt etter politikkvirkemidler for å fremme inkludering og hindre utstøting av 'personer med nedsatt funksjonsevne' («persons with disabilities»). Vi bruker imidlertid betegnelsen «personer med nedsatt arbeidsevne» når slik betegnelse brukes i offisielle utlegninger fra de landene undersøkelsen dekker (som «persons with reduced working capacity»). Den varierende begrepsbruken kan virke inkonsistent, men avspeiler at politikkvirkemidlene som undersøkelsen omfatter, er innrettet mot ulike målgrupper og legger til grunn ulike problemforståelser.

I arbeidet med oppdraget har vi hatt faglig utbytte av diskusjoner med referansegruppen som ble oppnevnt for å støtte opp under arbeidet. Referansegruppen har bestått av Helene Berg og Audun Gleinsvik (PROBA), Bjørn Einar Halvorsen (Nordisk Velferdssenter og Arbeidsdepartementet), Nina Strømmen (Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Øystein Spjelkavik (Arbeidsforskningsinstituttet). Fra Arbeidsdepartementet har John Petter Bøe, Arne Kolstad, Gry Anita Langsæther, Elisabet Røhme Sivertsen og Thomas Såheim deltatt. Referansegruppen har hatt tre møter for innledende drøfting av

undersøkelsesopplegg (oktober 2010), underveisdiskusjon om forløpige funn (januar 2011) og diskusjon av utkast til sluttrapport (mars 2011).

Vi er takknemlige for at en rekke nasjonale eksperter på kort varsel tok seg tid til å bistå oss i innsamlingen av data om de enkelte lands arbeidsrettede tiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne:

- *Belgia*: Dr Erik Samoy, Flemish Ministry for Work and Social Economy.
- *Danmark*: Steen Bengtsson, seniorforsker, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- *Nederland*: Ad Bockting, Strategic Policy Advisor og Manager, og vitenskapelig assistent Ed Berendsen, International Department, Institute for Employee Benefit Schemes (UWV), Amsterdam, Nederland.
- *Sverige*: Professorene Rafael Lindqvist, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet, og Eskil Wadensjö, Institutet för Social Forskning, Stockholms Universitet.
- *Storbritannia*: Professor Roy Sainsbury, Research Director, Welfare and Employment, Social Policy Research Unit, University of York.
- *Tyskland*: Professor, direktør Anne Waldschmidt og vitenskapelig assistent Sandra Meinert, International Research Unit for Disability Studies, Universitetet i Köln.
- *USA*: Professor Peter Blanck og seniorforsker William Myhill, Burton Blatt Institute, Syracuse University; New York State.

Seniorforsker Marijke Veenstra, NOVA, har velvillig bidratt med oversettelser fra nederlandsk. Seniorforsker Tale Hellevik, også NOVA, har bidratt med nyttige forslag til forbedringer i arbeidet med slutføringen av rapporten.

Oslo, juni 2011

Rune Halvorsen & Bjørn Hvinden

Innhold

Sammendrag	9
1 Problemforståelse	11
1.1 Problemstilling	11
1.2 Et institusjonelt perspektiv på arbeidsmarkedspolitikken	12
1.3 Den nordiske velferdspolitiske modellen og arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne	17
1.4 Tiltak for 'personer med nedsatt arbeidsevne' i Norge	19
1.5 Arbeidsmarkedsinkludering – et politikfelt i endring	23
Endringer i det norske inntektssikringssystemet	24
Endringer i det norske tjenestesystemet	25
Endringer i det norske reguleringsystemet	29
Endringer i økonomiske insentiver for arbeidsgivere	30
1.6 Deltakelse i lønnsarbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne	30
1.7 Antall stønadsmottakere	34
1.8 Den videre disposisjonen av analysen	36
2 Undersøkelsesopplegg	39
2.1 Valg av land	39
2.2 Avgrensning av personkretsen	40
2.3 Datainnsamling og analyse	44
2.4 Sammenligning av nasjonal statistikk	46
2.5 Oppsummering	47
3 Inntektssikringssystemet	49
3.1 Tilsiktede og utilsiktede følger av inntektssikringssystemet	49
3.2 Offentlige utgifter til omfordelingspolitiske tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne	51
3.3 Offentlige utgifter til og mottakere av inntektssikring	52
3.4 Organisering av inntektssikringssystemet: finansieringsform	54
3.5 Fordelingseffekter av inntektssikringsordningene	55
3.6 Insentiver til lønnsarbeid i inntektssikringssystemet	56
Belgia	56
Danmark	58
Nederland	65
Storbritannia	72
Sverige	73
Tyskland	81
USA	83
3.7 Oppsummering	85

4 Tjenestesystemet – arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne	87
4.1 Utgifter til arbeidsrettede tiltak	88
Definering av arbeidsrettede tiltak	88
Nærmere om arbeidsrettede tiltak for personer med varig nedsatt arbeidsevne	90
Ulik prioritering av tiltak	91
Oppsummering av tiltaksprofil	99
Offentlige utgifter til og deltakere i varig skjermet arbeid	101
4.2 Organisering av arbeidsrettede tiltak	102
Belgia	104
Danmark	108
Nederland	115
Storbritannia	125
Sverige	132
Tyskland	137
USA	143
4.3 Oppsummering	147
5 Reguleringsystemet for arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne – med hovedvekt på den rettslige reguleringen	149
5.1 Nordisk rettslig reguleringspolitikk i komparativt perspektiv	149
USA	151
Storbritannia	156
Nederland	157
Tyskland	158
Belgia	158
5.2 Kvotering i arbeidslivet	159
Tyskland	159
Belgia	162
5.3 Fleksibilitet eller diskrimineringsvern i arbeidslivet	162
Nederland	163
Danmark	164
5.4 Hva betyr ansettelsesvern for personer med nedsatt funksjonsevne?	164
5.5 Er personer med nedsatt funksjonsevne mer utsatt i lavkonjunkturer?	165
5.6 Har ikke-diskrimineringsvern betydning for arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne?	167
5.7 Oppsummering	170
6 Konklusjoner – institusjonelle sammenhenger og muligheter for politikklæring på tvers av land	173
6.1 Oppsummering av hovedfunn	173
6.2 Fortolkning av hovedfunn	177
6.3 Konklusjoner	181
Summary	183
Referanser	189

Sammendrag

Rapporten gir en systematisk framstilling av modellene for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og erfaringene med disse tilnærmingene i USA, Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Rapporten analyserer faktorer og mekanismer som påvirker graden av arbeidsmarkedsinkludering i de aktuelle landene. Rapporten sammenligner den samlede politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne i de utvalgte landene, klargjør styrker og svakheter ved de eksisterende tilnærmingene, og tydeliggjør potensialet for politikklæring fra disse landene til norske forhold. Funnene bekrefter at landene har forskjellige generelle tilnærminger til mulighetene for arbeidsmarkedsdeltakelse overfor personer med nedsatt funksjonsevne («pakker» av tiltak). Hvordan arbeidsrettede tiltak er organisert og hvilken betydning slike tiltak har i landene beror på institusjonelle forhold i landene, det vil si varige trekk i samhandlingen mellom velferdspolitiske aktører (normer, verdier, arbeidsmåter) av betydningen for utforming og iverksetting av politikken for å fremme inkludering i og hindre utstøting fra arbeidsmarkedet.

1 Problemforståelse

1.1 Problemstilling

Hva kan Norge lære av andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne? For å besvare dette spørsmålet analyserer rapporten tilnærmingene eller de politiske tiltakene for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og erfaringene med disse tilnærmingene i et utvalg land: USA, Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Rapporten gir en systematisk framstilling av faktorer og mekanismer som påvirker graden av arbeidsmarkedsinkludering i de utvalgte landene. Rapporten sammenligner den samlede politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne i de utvalgte landene, klargjør styrker og svakheter ved de eksisterende tilnærmingene, og tydeliggjør potensialet for politikkklæring og -forbedringer fra disse landene til norske forhold.

For å besvare hovedproblemstillingen om hva Norge kan lære av andre land, analyserer rapporten hvorvidt vi finner systematiske forskjeller mellom landene i prioriteringen av tiltak for å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Rapporten analyserer hvordan utformingen og prioriteringen av arbeidsrettede tiltak preges av institusjonelle forhold i landene; varige trekk i samhandlingen mellom velferdspolitiske aktører (normer, verdier, arbeidsmåter) av betydning for utforming og i verksetting av arbeidsmarkedspolitikken. Endelig analyserer rapporten i hvilken grad den samlede virkemiddelbruken i landene har bidratt til økt deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet og nedgang i antall personer (i forventet yrkesaktiv alder) som har offentlig inntektssikring som hovedinntektskilde.

Bakgrunnen for å reise problemstillingen er todelt: For det første har norske myndigheter tross sterk satsning på tiltak for å fremme arbeidsmarkedsinkludering, ikke lyktes i å utvikle et samlet sett av politikkvirkemidler for å sikre inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Sammenlignet med den allmenne befolkningen i forventet yrkesaktiv alder, har personer med nedsatt funksjonsevne forholdsvis lavere sysselsetting i

Norge (Blekesaune 2007, Bø og Håland 2009). Sammenlignet med andre OECD land skårer Norge heller ikke spesielt høyt (OECD 2003, 2009; Hvinden 2010).

For det andre har systemet for norske arbeidsrettede tiltak gjennomgått organisatoriske endringer på 2000-tallet i tråd med tankegodts fra «new public management». Siden 2000 har norske myndigheter økt bruken av eksterne underleverandører av arbeidsformidling og aktiveringstjenester. Økt utkontraktering av arbeidsmarkedstjenester stiller sentralforvaltningen overfor nye problemstillinger om hensiktsmessige styringsformer. Dessuten har norske myndigheter iverksatt en omfattende forvaltningsreform for å bedre samordningen av de arbeids- og velferdspolitiske etatene gjennom «NAV-reformen» (NOU 2004: 13). Det er et spørsmål om de organisatoriske endringene har vært tilstrekkelige og har hatt de ønskede virkningene. En rekke sosiale institusjoner og aktører med ulik fagbakgrunn, motivasjon, handlingsrom og grad av innflytelse og anseelse skal samarbeide for å oppnå størst mulig yrkesdeltakelse: blant annet ulike kontorer innenfor arbeids- og velferdsetaten, statlige og kommunale helsetjenester, tiltaksarrangører, offentlig utdanningsinstanser, arbeidstilsynet og kommunale helse- og sosialtjenester.

1.2 Et institusjonelt perspektiv på arbeidsmarkedspolitikken

Tidligere forskning har antydnet at ulike land ikke bare har ulike politiske virkemidler. Landene har også forskjellige generelle tilnærminger til deltakelsesmulighetene for personer med nedsatt funksjonsevne, preget av nasjonale politikktradisjoner, rolle- og maktfordelinger mellom velferdspolitiske aktører (Hvinden og Halvorsen 2003, Hvinden 2004, Whittle og Halvorsen 2007, Halvorsen og Hvinden 2009, Hvinden 2010). Rapporten legger vekt på å analysere betydningen av *institusjonelle forhold*, det vil si varige trekk i samhandlingen mellom velferdspolitiske aktører (normer, verdier, arbeidsmåter) av betydningen for politikkkutforming og i verksettingen (Mahoney og Thelen 2009).

Når vi skal vurdere helheten av politiske virkemidler for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne, kan det være hensiktsmessig å skille mellom tre delsystemer:

- *Inntektssikringssystemet* sikter mot å yte inntektssikkerhet for personer som er helt eller delvis uten inntektsgivende arbeid (for eksempel økonomisk sosialhjelp, trygdeytelser eller lønns subsidier), og kompensere for høyere utgifter (for eksempel til spesialdiett og transport).
- *Tjenestesystemet* skal gi tilgang til varer og tjenester for å minske utslagene av å ha nedsatt funksjonsevne og sikre behandling og rehabilitering, utdanning og yrkesmessig atfering, tekniske hjelpemidler, personlig assistanse og andre tjenester som kan fremme arbeidsmarkedsdeltakelse.
- *Reguleringsystemet* sikter mot å påvirke arbeidsmarkedets funksjonsmåte og markedsaktørens atferd gjennom lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse, for å fremme sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne.

Innenfor reguleringsystemet bygger lovgivning, økonomiske insentiver og overtalelse på ulike forutsetninger eller antakelser om aktørers beveggrunner. Lovgivning bygger på antakelsen om at aktører kan tvinges til å rette seg etter gitte sosiale standarder selv om de ikke er enige i disse. Stilt overfor et effektivt håndhevningsapparat og trusler om negative sanksjoner vil lovgivningens målgrupper slutte opp om eller unngå brudd på de sosiale standardene fastsatt i lovbestemmelsene. Økonomiske insentiver bygger på antakelsen om at aktører vil velge de økonomisk mest fordelaktige eller lønnsomme løsningene for seg. Gitt at aktøren har oversikt over alle framtidige økonomiske gevinster og kostnader knyttet til ansettelsesforhold, vil aktøren velge de løsningene som er mest økonomisk fordelaktige eller lønnsomme for seg. Overtalelse bygger på antakelsen om at aktører vil velge å slutte seg til de sosiale standardene dersom de kjenner grunnene for å innføre standardene. Stilt overfor alle argumentene for og imot innføring av de sosiale standardene vil alle aktører trekke samme konklusjon uavhengig av egeninteresse (Vedung 1998).

Inntektssikringssystemet og tjenestesystemet sikter mot å *omfordele ressurser* mellom befolkningsgrupper og utjamne livsvilkår. Siktemålet er å utstyre innbyggerne med ressurser som gjør dem i stand til å delta i arbeidsmarkedet og på andre samfunnsarenaer. Fokuset er her på å tilpasse individet til de samfunnmessige betingelsene for å lykkes i arbeidsmarkedet og andre samfunnsarenaer. Ytelsene er ofte finansiert ved allmenne

skatteinntekter og bidrag fra arbeidsgivere og de forsikrede befolkningsgruppene.

Til sammenligning sikter det sosiale reguleringsystemet særlig mot å *påvirke atferden til arbeidsgivere* slik at den fremmer inkludering og motvirker negativ og usakelig forskjellsbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne. For så vidt som inntektssikringsordninger søker å gjøre det økonomisk fordelaktig for personen med nedsatt funksjonsevne å få eller beholde arbeid, vil de også være en side ved det sosiale reguleringsystemet. Generelt søker sosial reguleringspolitikk å påvirke markedsaktørens atferd for å fremme sosiale formål (Majone 1993, Jordana & Levi-Faur 2004: 3, King 2007). Fokuset er hvordan myndighetene kan påvirke hvordan arbeidsmarkedet fungerer, for eksempel ved å vedta lovgivning, innføre økonomiske støtteordninger eller inngå frivillige avtaler om helse-, miljø- og sikkerhet på arbeidsplassen, rekruttering, ansettelsesvern, ikke-diskriminering og tilrettelegging på arbeidsplassen. Nærmere bestemt kan økonomiske insentiver gjøre det mer lønnsomt for arbeidsgivere å ansette arbeidssøkere med redusert arbeidsevne, eller mer lønnsomt i å forebygge sykdomsrelatert fravær. *Positive økonomiske insentiver* kan ta form av tilskudd eller skatte/avgiftslette til den arbeidsgiver som ansetter arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. *Negative økonomiske insentiver* kan ta form av økonomisk medansvar hvis en virksomhets ansatte blir forbrukere av sykdomsrelaterte offentlige stønader. Mens inntektssikrings- og tjenestesystemet sikter mot å påvirke tilbudssiden i arbeidsmarkedet (den tilgjengelige arbeidskraften), sikter reguleringsystemet særlig mot å påvirke etterspørselssiden (de tilgjengelige jobbtilbudene, arbeidsforholdene og arbeidsoppgavene).

I praksis vil noen politikkvirkemidler ikke enkelt falle inn i en av de to kategoriene sosial omfordeling eller sosial regulering: for eksempel kan lønns subsidier til arbeidsgivere (tiltak på tilbudssiden) komme til å ligne på mulighetene til å kombinere trygdeytelser og deltidsarbeid (tiltak på etterspørselssiden). Arbeidsgivers medansvar for finansiering av inntektssikring under sykdom eller perioder med attføring/ medisinsk rehabilitering er et eksempel på at utformingen av inntektssikringssystemet kan ha reguleringspolitiske funksjoner. Det kan til og med argumenteres for at økonomiske støtteordninger for å kompensere for arbeidsgivers ekstrakostnader til

tilrettelegging på arbeidsplassen, opplæring av læringer eller ansatte i trainee-ordning, antatt eller faktisk lavere produktivitet blant ansatte med nedsatt funksjonsevne, utgjør en omfordeling av ressurser mellom arbeidsgivere. Vi vil imidlertid analysere politikkvirkemidlene på grunnlag av deres uttalte formål og ikke deres mulige utilsiktede virkninger. Vi vil betrakte økonomiske støtteordninger som sikter mot å påvirke arbeidsgiveres atferd, for eksempel tilsettingspraksis, som ett av flere reguleringspolitiske virkemidler.

Hvorvidt omfordelingspolitiske og reguleringspolitiske virkemidler kan utfylle hverandre eller er uforenelige, beror på de tilsiktede og utilsiktede virkningene av de to typene politikkvirkemidler:

Figur 1.1: Alminnelige antakelser om virkningene av omfordelings- og reguleringspolitikk

	<i>Omfordelingspolitikk</i>	<i>Reguleringspolitikk</i>
<i>Inkluderingsmekanisme</i>	(1) Økt attraktivitet i arbeidsmarkedet	(3) Minske forekomst av diskriminering i arbeidslivet
<i>Utelukkelsesmekanisme</i>	(2) Økonomisk disinsentiv mot arbeidsmarkedsdeltakelse	(4) Minske viljen til å ansette beskyttet personkrets

(1) Arbeidsmarkedsqualifiserende tiltak er omfordelingspolitiske virkemidler som skal bidra til å øke attraktivitet på arbeidsmarkedet for personer utenfor det ordinære arbeidsmarkedet som ikke er istand til å oppnå lønnsarbeid eller vende direkte tilbake fra arbeidsledighet til ny ansettelse. Erfaringene fra de nordiske landene viser imidlertid at virkningen av arbeidsrettede tiltak er usikre og beror på flere forhold, innbefattet omfanget og kvaliteten på samhandlingen mellom ansatte og brukere av arbeidsrettede tiltak, ansatte i arbeidsforformidlingen, (framtidige) arbeidsgivere og arbeidstakere (Andreassen og Lorentzen 2002; Berg og Gleinsvik 2011; Halvorsen m.fl. 2007; Legard, Schafft og Spjelkavik 2009; Møller og Sannes 2009; Røed og Raaum 2006; Schafft og Spjelkavik 2006, 2010, Spjelkavik 2007, 2008).

(2) Virkningene av økonomiske inntektssikringsordninger er omdiskutert. Fra flere hold har det blitt argumentert for at sjenerøse inntektssikringsordninger kan minske insentivene til å søke og bli stående i lønnsarbeid (Baker m.fl. 2003, Bratsberg m.fl. 2008). Motsvarende har andre hevdet at de økonomiske disinsentivene er mindre enn forventet i økonomiske modeller fordi de fleste er sosialisert til å verdsette den sosiale betydningen av lønnsarbeid, setter sin ære i lønnsarbeid og på den måten å bidra til samfunnets verdiskapning (Gallie 2007). Forskere som har fremmet teori om

demotiverte ansatte («discouraged workers theory») har ment at personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet kan foretrekke å motta offentlige inntektssikringsordninger framfor lønnsarbeid, ikke så mye på grunn av de økonomiske disinsentivene, men mer de sekundære gevinstene ved å unngå å utsette seg for nye fornedrelser, nederlag eller opplevelser av tilkortkommenhet i arbeidsmarkedet, eller antakelser om at det ikke finnes passende lønnsarbeid (Bjørnstad 2006).

(3) En type reguleringspolitiske virkemidler søker å forebygge eller minske forekomsten av «diskriminering» (usakelig, negativ forskjellsbehandling) i arbeidslivet, inkludert plikt for arbeidsgivere til tilrettelegging på arbeidsplassen. Den juridiske forståelsen av hva som utgjør diskriminering har endret seg. Mange jurister og EU kommisjonen skiller idag mellom «direkte» og «indirekte» diskriminering (Quinn 2006, 2007). En annen type reguleringspolitisk virkemiddel har vært moderate (prioritering av arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne ved tilnærmet like kvalifikasjoner) eller absolutte kvoteordninger.

(4) Noen økonomer har hevdet at sterkt ansettelsesvern er en fordel om en allerede er ansatt i lønnet arbeid, men kan være en ulempe dersom en står utenfor det ordinære arbeidslivet fordi slike lovbestemmelser gjør at arbeidsgivere i større grad vegrer seg mot risiko ved å ansette antatt usikker arbeidskraft (e.g. Barone 2001). Ifølge dette resonnementet vil arbeidsgivere være nølende med å ansette arbeidssøkere med antatt større risiko for sykefravær eller perioder med nedsatt produksjonsevne i arbeidsmarkedsregimer med sterkt ansettelsesvern enn i regimer med svakt ansettelsesvern. Tilsvarende, hvis arbeidsgivere forventer administrativt merarbeid («byråkrati») og ekstrautgifter som følge av å ansette personer som ikke-diskrimineringslovgivningen er ment å beskytte, kan slike antakelser minske utsiktene til ansettelse for disse gruppene (DeLeire 2003).

1.3 Den nordiske velferdspolitiske modellen og arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne

Allment har den nordiske velferdsmodellen innebåret et betydelig offentlig ansvar for pengemessige ytelser og sosiale tjenester for å dekke hele befolkningen og alle behov, hovedsakelig på grunnlag av skatteinntekter. De nordiske inntektssikringsystemene har vært mer sjenerøse enn i mange andre europeiske land. I tillegg har lovgiverne betont at ytelser og tjenester skal være tilgjengelige for alle borgere, uavhengig av betalingsevne.¹ For å finansiere inntektssikrings- og tjenestesystemer av høy kvalitet og med bredt omfang, har de nordiske landene tatt mål av seg til å oppnå høyest mulig sysselsettingsgrad. Oppbyggingen av et offentlig og universalistisk system for å tilføre innbyggerne ressurser som skal gjøre dem i stand til å delta i arbeidsmarkedet og andre samfunnsområder, har blitt sett som sosiale investeringer og ikke bare forbruk (Kangas og Palme 2005).

Offentlige myndigheter har inntatt en aktiv rolle overfor andre samfunnsinstitusjoner, spesielt gjennom direkte intervensjoner i arbeidsmarked og næringsliv for å fremme sysselsetting, sikre likebehandling og forhindre barrierer mot samfunnsdeltakelse. Til sammenligning har andre europeiske lands politikk i høyere grad bygd på forutsetningen om at offentlige myndigheter skulle overlate inntektssikringsordninger og tjenester til partene i arbeidslivet, markedet og familien, og bare tilby økonomiske ytelser og tjenester i de tilfeller som ikke dekkes av andre ordninger. Den nordiske velferdsmodellen har i stor utstrekning gjort individene uavhengig av familien. Eksempelvis har offentlige myndigheter tatt ansvar for omsorgstjenester for syke og eldre og i stor grad finansiert offentlige barnehager, i større grad enn de fleste andre europeiske land (Esping-Andersen 1999; Ellingsæter og Leira 2006). Slike tiltak har bidratt til at spesielt flere kvinner har kunnet delta i yrkeslivet.

Alle kjennetegnene ved den nordiske velferdsmodellen har ikke nødvendigvis gjort seg gjeldende på alle velferdspolitiske områder, for eksempel på området funksjonshemmingspolitikk (Halvorsen og Hvinden

¹ I praksis vil dette dreie seg om alle som har lovlig opphold i landet.

2009, Hvinden 2004). Men gitt de allmenne målsettingene for de nordiske velferdsstatene, kunne en tenke seg at en rendyrket eller «dealtypisk»(Weber 1949:90) nordiske funksjonshemmingspolitikk ville ha følgende kjennetegn:

- Offentlige myndigheter ville yte universelle inntektssikringsordninger på et forholdsvis høyt og forutsigbart nivå for personer med nedsatt funksjonsevne som trenger slike overføringer.
- Offentlige myndigheter ville vektlegge tjenester og tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne for å fremme deltakelse i inntektsgivende arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, både i form av hjelp til de som står utenfor arbeidsmarkedet og hjelpe funksjonshemmede som har inntektsgivende arbeid til å beholde arbeidet så lenge som mulig.
- Offentlige myndigheter ville yte tilstrekkelige sosiale tjenester til at personer med nedsatt funksjonsevne kan leve selvstendige liv, og ikke måtte bero på familie eller veldedighet for å klare seg praktisk og økonomisk. Alternativt vil offentlige myndigheter tilby økonomiske ytelser eller garantier som gjør det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å anskaffe tjenestene selv.
- Offentlige myndigheter ville satse systematisk på å sikre tilgjengelighet for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne, ved å regulere utformingen av fysiske omgivelser og krav til leveranse av varer og tjenester, for eksempel offentlig transport, bygninger og informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- Gitt offentlige myndigheters aktive rolle, ville vi finne en vektlegging av samordning av funksjonshemmingspolitikken slik at de ulike delene støttet opp under hverandre.

I praksis har det variert i hvilken utstrekning de nordiske landenes funksjonshemmingspolitikk har levd opp til disse idealene. Særlig innen inntektssikring synes de nordiske landene å ha oppnådd målene relativt bra. Siden 1980-tallet har de nordiske landene ytt høyere økonomiske ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne enn andre europeiske land (Grammenos 2003, OECD 2003, NOSOSKO 2007). De nordiske landene synes å ha lavere relativ fattigdom og en jevnere inntektsfordeling i den generelle befolkningen og mindre forskjeller i relativ fattigdom mellom personer med

og uten nedsatt funksjonsevne sammenlignet med andre europeiske land (Ramm 2006, Ward og Grammenos 2007). Suksessen på inntektssikringsområdet henger i betydelig grad sammen med manglende måloppnåelse på andre politikkområder som ambisjonen om å fremme deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet og fjerne hindringer mot likebehandling og samfunnsdeltakelse.

Fra begynnelsen av 1990-tallet har utgiftsnivået til offentlige inntektssikringsordninger, spesielt uføretrygd og tilsvarende trygdeytelser knyttet til nedsatt arbeidsevne, vekket bekymring blant offentlige myndigheter i alle de nordiske landene. En rekke reformer har hatt som formål å stramme inn ordningene gjennom endringer i kvalifiseringsvilkår, varighet av de offentlige inntektssikringsytelsene og aktivitetskrav under mottak av ytelsene, og forbedrede tiltak for å gjøre selvforsørgelse gjennom lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet til et mer realistisk alternativ for flere.

1.4 Tiltak for 'personer med nedsatt arbeidsevne' i Norge

Fra 2009 har norske myndigheter brukt betegnelsen personer med nedsatt arbeidsevne framfor begrepet yrkeshemmet. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter alle som har gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Dette innbefatter et stort antall personer som i hovedsak har behov for helsemessig rehabilitering før de har nytte av arbeidsrettede tiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter både persongruppen som tidligere ble betegnet som yrkeshemmede (yrkesrettet attføring), rehabiliteringspengemottakere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Ved utgangen av februar 2011 var det registrert ialt 217.337 personer med nedsatt arbeidsevne, hvorav 59.555 i gjennomsnitt var i arbeidsrettede tiltak i januar og februar 2011 (NAV 2011).

Norge har adskillig flere deltakere i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne enn i ordinære tiltak, det vil si tiltak for ordinære arbeidssøkere som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og er disponible for lønnsarbeid. I 2009 var det gjennomsnittlig 15.901 deltakere i ordinære tiltak, mot nesten

fire ganger så mange i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.² Den store vektleggingen av tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne må ses i sammenheng med at en høy andel av befolkningen mottar helserelaterede inntektssikringsordninger (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) og at Norge har lav registrert arbeidsledighet (Øverbye 2006: 218).

Ordinære tiltak har i hovedsak kortere varighet eller innebærer mindre oppfølgingen og/eller tilrettelegging for den enkelte tiltaksbruker, og er således mindre arbeidsintensive for hjelpeapparatet. Ved kortere arbeidsledighet fokuseres det på egenaktivitet og motivering for arbeid. Hvis ikke dette alene er nok, skal arbeidssøkere som har behov for mer omfattende hjelp få tilbud om individuell oppfølging og veiledning i jobbsøking. Etter en ledighetsperiode på inntil seks måneder vil det som hovedregel kunne gis tilbud om arbeidsrettede tiltak som skal styrke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet (NOSOSKO 2006: 82). Samlet ga statsbudsjettet en ramme på 7 329,8 millioner kroner for 2011 til satsing på arbeidsrettede virkemidler (AD 2010).

Arbeidsrettede tiltak skal bidra til å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. Tiltakene skal også bidra til å redusere perioden ledige stillinger står ubesatt. De arbeidsrettede virkemidlene styres gjennom en kombinasjon av forskrifter med utfyllende retningslinjer (AD 2008, NAV 2008), gitte budsjetttrammer og utfyllende prioriteringssignaler. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken, herunder iverksetting av arbeidsrettede tiltak. Tabell 1.1 viser at det var flest deltakere i opplæring, arbeidspraksis og tilrettelagt arbeid. Sammenlignet med andre OECD-land har Norge en forholdsvis stor vektlegging av kvalifisering og opplæring (Halvorsen og Hvinden 2009).

²http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Ordin%C3%A6re+tiltaksdeltakere/_attachment/234389?_ts=1278f843ea8

Tabell 1.1: Personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsrettede tiltak etter tiltakstype og kjønn. Februar 2011. Absolutte tall og prosent.

Tiltak	Kvinner		Menn		I alt	
Arbeidspraksis	7538	24,3%	6864	23,3%	14402	23,8%
Arbeidsrettet rehabilitering	205	0,7%	91	0,3%	296	0,5%
Avklaring	1151	3,7%	1124	3,8%	2275	3,8%
Lønnskudd	1426	4,6%	2279	7,7%	3705	6,1%
Oppfølging	3938	12,7%	3837	13,0%	7775	12,9%
Opplæring	12752	41,1%	9065	30,6%	21817	36,1%
Tilrettelagt arbeid	3858	12,4%	6145	20,8%	10003	16,5%
Annet	122	0,4%	71	0,2%	183	0,3%
I alt	30990	100%	29476	100%	60466	100%

Kilde: Tabell 1.4 Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistikk og utredning, NAV 2011.

Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging og bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltaket avholdes i ordinær eller skjermet virksomhet. *Arbeidspraksis i skjermet virksomhet* er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. *Arbeidspraksis i skjermet virksomhet* er ment å dekke mer omfattende bistandsbehov og gi tettere oppfølging enn *arbeidspraksis i ordinær virksomhet*. *Arbeidspraksis i skjermet virksomhet* innebærer tilrettelagt arbeidstrening; kartlegging og opplæring. Andre virkemidler kan være sosial trening, veiledning og motivering.

Arbeidsrettet rehabilitering skal bidra til å styrke den enkeltes arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet. *Arbeidsrettet rehabilitering* kan tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Avklaring skal gi systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og avdekke eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. *Avklaring* kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Tiltaket avholdes i ordinær eller skjermet virksomhet. *Avklaring i skjermet virksomhet* er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

Lønnskudd gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Deltaker får lønn fra arbeidsgiver.

Tidsbegrenset lønnstilskudd gis i form av en prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset tidsperiode som skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden. For personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt kan lønnstilskuddet vare i maksimalt tre år. For andre kan lønnstilskuddet vare i maksimalt ett år. *Tidsubestemt lønnstilskudd* skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, samt forebygge uførepensjonering. Tiltaket åpner for kombinasjon av arbeid og uførepensjon. Ordningen ble igangsatt som forsøksordning i 2007. Tidsubestemt lønnstilskudd hadde gjennomsnittlig omlag 1 550 deltakere i 2009 og 2 200 deltakere i 1. halvår 2010 (AD Prop. S 1, 2010).

Oppfølging innebærer bistand til den enkelte deltaker med sikte på å få eller beholde arbeid. Tiltaket kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Oppfølgingstiltaket *Arbeid med bistand* skal gi hensiktsmessig og nødvendig oppfølgings- og tilretteleggingsbistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Arbeid med bistand er et arbeidstreningstilbud med varighet på inntil 3 år.

Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. *Arbeidsmarkedskurs* er rettet mot personer med behov for kvalifisering og som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. For personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, kan det også gis opplæring i form av ordinær utdanning. Arbeids- og velferdsetaten kan gi tilskudd til *bedriftsintern opplæring*, dvs. opplæring av egne ansatte, eventuelt ved inntak av personer for opplæring til stillinger det har vært vanskelig å besette. Det kan kun gis tilskudd til opplæring som kommer i tillegg til bedriftens ordinære opplæring.

Tilrettelagt arbeid har som målgruppe personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Tiltaket består av arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Deltakerne er arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven, og det skal ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet (Bråthen og Vetvik 2011). *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift* retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne

varig og vesentlig nedsatt og som anses å ha behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. For tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift gjelder ingen tidsbegrensning. Formidling til arbeid i det ordinære arbeidslivet skal likevel vurderes jevnlig.

Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift skal gi høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening, samt mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. *Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift* retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som anses å ha behov for tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift kan vare i inntil to år, med mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev.

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) skal tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. Arbeidet skal bidra til å utvikle deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettede arbeidsoppgaver. Tiltaket er rettet mot personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdløven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket er ikke tidsbegrenset. I gjennomsnitt for 2009 deltok omlag 8.100 personer på VTA. Flesteparten mottok en uføreytelse (AD Prop. S 1, 2010).

1.5 Arbeidsmarkedsinkludering – et politikkfelt i endring

Arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne eller nedsatt arbeidsevne er et politikkfelt i endring. Med økende press på velferdsstatlige ordninger har det blitt mer påkrevet å finne fram til tiltaksformer som styrker de økonomiske insentivene til å delta i det ordinære arbeidslivet, men også gjennom ulike virkemidler og tiltak skape et inkluderende arbeidsliv. I forbindelse med den internasjonale finanskrisen har behovet for å fremme sysselsetting blant funksjonshemmede/ personer med nedsatt arbeidsevne blitt ytterligere forsterket. Dels har OECD og andre internasjonale organisasjoner pekt på behovet for innstramminger i økonomiske trygdeytelser for å øke insentivene til å stå i lønnet arbeid, uten å minske levestandarden for de aktuelle målgruppene (for mye). Dels har det i EU og internasjonalt vært et økende fokus på ikke-diskrimineringsvern i arbeidslivet

og mer generelt menneskerettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Fokuset på økonomiske insentiver og fokuset på rettigheter for den enkelte har ikke nødvendigvis gått i samme retning, men antakelig er ikke de to typene av fokus nødvendigvis gjensidig utelukkende. For eksempel har EU ansett ikke-diskrimineringsvern som et tiltak for å fremme like muligheter til å delta i arbeidslivet på like vilkår, også for personer med nedsatt funksjonsevne.

Endringer i det norske inntektssikringssystemet

Sterkere økonomiske insentiver for trygdemottakere

I Norge har det vært gjentakende diskusjoner om de norske arbeidsmarkedspolitiske tiltakene har gitt tilstrekkelig økonomiske insentiver for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne. Særlig har det blitt fremmet kritikk mot at den norske sykelønnsordningen gir full lønnskompensasjon i hele perioden (NOU 2000:27). Det har også blitt forslått styrking av arbeidsgivers ansvar for oppfølging av og tilrettelegging for langtidssykmeldte og økt bruk av gradert sykmelding (Mykletun m.fl. 2010).

Siden begynnelsen av 1990-tallet har norske myndigheter innført flere reformer for å minske utgiftene og øke insentivene for personer med nedsatt funksjonsevne til å søke lønnsarbeid (St.meld. nr. 39, 1991–1992). Det har blitt innført mer restriktive tildelingskriterier og innskjerpet hvilke diagnoser og tilstander som skal aksepteres som grunn for å tilstå trygdeytelser. Det har blitt innført nye og fornyede betoningene av betingelsene for å motta ytelser. Inntektssikring for personer med nedsatt funksjonsevne har blitt mer løsrevet fra alderspensjon og fått mer til felles med midlertidige ytelser, spesielt sykepenger og arbeidsledighetstrygd. Mens norske reformer i arbeidsmarkedspolitikken har vært konsentrert om innstramminger i kvalifiseringsvilkår, varighet av de offentlige inntektssikringsytelsene og aktivitetskrav under mottak av ytelsene, har det ikke blitt vedtatt endringer i omfanget av eller graden av sjenerøsitet av de økonomiske inntektssikringsordningene.

Fra 1993 var det et vilkår for å få rehabiliteringspenger at stønadsmottakeren får aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen. For sykmeldte ble plikten til å delta i rehabiliteringstiltak i sykemeldingsperioden

skjerpet fra 2004. Hvis den sykemeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet etter åtte uker, må det legges fram en legeerklæring som dokumenterer at medisinske grunner er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes. Hvis legeerklæringen ikke foreligger og årsaken ikke faller inn under lovbestemte unntak, skal sykepengene stanses.

Fra 2004 ble uføretrygden delt i to ordninger: en midlertidig og en varig uførepensjonsordning. Tidsbegrenset uføretrygd kunne tilstås for inntil fire år når det var en viss mulighet for at stønadsmottaker kunne komme tilbake til heltid eller deltid. Ytelsen ble beregnet på samme måte som for attførings- og rehabiliteringspenger. Mottakere av tidsbegrenset uføretrygd skulle sende inn meldekort hver 14. dag og ble i den forstand regnet som arbeidssøkere.

Fra 2010 erstatter arbeidsavklaringspenger de tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Bakgrunnen for å innføre arbeidsavklaringspenger var at Stortinget ønsket et enklere regelverk. Arbeidsavklaringspenger beregnes på samme måte som den tidligere ordningen attføringspenger. Det er et vilkår at søker har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal sende inn meldekort hver 14. dag. Som hovedregel kan ikke arbeidsavklaringspenger tilstås for mer enn fire år.

Endringer i det norske tjenestesystemet

Samordning av statlige og kommunal tjenester

I Norge var det administrative ansvaret for rehabilitering før 1994 delt mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Mellom 1994 og 2004 ble rehabiliteringsvirksomheten gradvis overført til arbeidsmarkedsetaten. Mellom 2006 og 2010 ble arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten slått sammen til en omforent arbeids- og velferdsetat (NAV). I tilknytning til NAV er det etablert fylkesvise arbeidslivssentre med ansvar for direkte kontakt med bedrifter. Norske kommuner er pålagt å inngå bindende avtaler med NAV for å bedre samordningen mellom det kommunale og statlige stønads- og tjenesteapparatet.

For å styrke samarbeidet mellom kommunesektoren og Arbeids- og velferdsetaten, ble det i mai 2007 inngått en samarbeidsavtale mellom

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, med mål om å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av Arbeids- og velferdsetatens og utdanningsmyndighetenes virkemidler. Ungdom som faller ut av videregående opplæring er en sentral målgruppe i samarbeidet. Den sentrale avtalen følges opp av regionale avtaler. Per februar 2009 var det inngått samarbeidsavtaler mellom utdanningsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten i alle fylker på grunnlag av den sentrale avtalen (AD 2010).

Et offentlig utvalg som har vurdert det offentlige systemet for forvaltning og formidling av hjelpemidler, har foreslått større vektlegging av sektoransvarsprinsippet og mindre sentralisering som framtidig styrende prinsipp. Utvalget har foreslått at forvaltningen, finansieringsansvar og formidlingen i større grad lovhjemles i sektorlovgivningen. Ifølge forslaget skal kommunene få større ansvar for hjelpemidler i dagliglivet, opplæringsmyndighetene få større ansvar for hjelpemidler innen opplæring, og spesialisthelsetjenesten få et tydeligere ansvar for behandlingshjelpemidler. For å styrke Arbeids- og velferdsetatens arbeid med et mer inkluderende arbeidsliv for personer med nedsatt funksjonsevne foreslår utvalget å overføre stønader mv. etter folketrygdloven til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet, tilretteleggingstilskuddet og funksjonsassistentordningen for arbeidslivet til en ny arbeidsmarkedslov. Hjelpemiddelsentralenes innsats foreslås organisert som en ambulant tjeneste som ytes lokalt ved behov, åpner for umiddelbart utlån av hjelpemidler og at hjelpemidler og tilrettelegging forøvrigt kommer på plass så raskt som mulig (NOU 2010: 5).

Administrasjon av arbeidsrettede tiltak

Forvaltningen av arbeidsmarkedstrening og kompetansehevende tiltak er lagt til NAV. Arbeidsrettede tiltak anskaffes idag på tre forskjellige måter: ved anbudskonkurranse etter lov om offentlige anskaffelser, ved direkte kjøp av forhåndsgodskjente leverandører i skjermet virksomhet, og ved finansiering av enkeltplasser i ordinære bedrifter.

Siden 2000 har norske myndigheter økt bruken av private underleverandører av arbeidsformidling og aktiveringstjenester (NOU 2004:13, 76). Norske myndigheter kjøper i dag i stor grad både ordinære arbeidsrettede tiltak og arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor fra eksterne tilbydere.

Arbeidsrettede tiltak som arrangeres av skjermede virksomheter omfatter Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand.

Forvaltningsmessig har det i de senere år vært reist spørsmål om de skjermede tiltakene fungerer etter intensjonen, om dagens regelverk og retningslinjer er hensiktsmessige, herunder om tiltakene burde ha vært organisert annerledes, om tiltaksarrangørene burde ha et helhetlig ansvar for den enkelte tiltaksbruker eller om denne rollen bør tilligge den offentlige sentralforvaltningen (NAV), og endelig om bedriftene i skjermet sektor har tilstrekkelige insentiver til å gjennomføre kostnadseffektive og kvalitativt gode tiltak (Møller og Sanner 2009).

Tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Kvalifisering i skjermet virksomhet, Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand kan, med få unntak, kun arrangeres av attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Dette er bedrifter som er forhåndsgodkjent av NAV og som fyller nærmere angitte kriterier i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Tiltaksarrangører i skjermet virksomhet deltar også i anbudskonkurranser og arrangerer arbeidsrettede tiltak som anskaffes i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Kombinasjonen av at virksomhetene er tiltaksarrangører både for tiltak forbeholdt skjermet sektor og anbudsutsatte tiltak, gjør at mange virksomheter får en bred tiltaksportefølje.

I utgangspunktet er ikke begrepene attføringsbedrift og vekstbedrift klart avgrensede virksomhetsbegreper. *Attføringsbedriftene* er imidlertid i hovedsak organisert i Attføringsbedriftenes landsforening. Bedriftene skal i utgangspunktet ha tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og/ eller Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Attføringsbedriftene tilbyr arbeidsutprøving, individuell veiledning og oppfølging hvor målet er å få en jobb i ordinært arbeidsliv. Bedriftene tilbyr også arbeidstrening og kvalifisering med samme formål. *Vekstbedriftene* er i hovedsak organisert i Arbeidsgiverforeningen for vekstbedrifter (ASVL). I vekstbedriftene er i mindre grad overføring til ordinært arbeidsliv en målsetting, ordinær produksjon for det åpne markedet et mål er mindre framtrødende, og det vektlegges i større grad

en betoning av en meningsfylt tilværelse for deltakerne. Disse bedriftene skal i utgangspunktet ha tiltaket Varig tilrettelagt arbeid.

Skillet har imidlertid blitt mindre tydelig fordi stadig flere attføringsbedrifter tilbyr varig tilrettelagt arbeid, og flere vekstbedrifter tilbyr arbeidsrettede tiltak som tidligere primært lå under attføringsbedriftene. Denne utviklingen er både resultat av organisk vekst i de enkelte virksomhetene og av at attføringsbedrifter og vekstbedrifter har fusjonert (ECON 2009). Mye tyder på at denne sammensmeltingen fortsetter, og at en deling i de to virksomhetstypene stadig blir mer uhensiktsmessig. Det er derfor særlig aktuelt å belyse hvordan arbeidsrettede tiltak organiseres i andre land, spesielt i forhold til skjermet sektor.

I Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) «Arbeid, velferd og inkludering» ble det foreslått igangsetting av forsøk med *alternative finansieringsformer* for tiltaket arbeid med bistand. Målet var å utvikle finansieringsmodeller som på sikt kan bidra til å øke overgangen til ordinært arbeidsliv for deltakerne, og bidra til at de som får jobb i større grad beholder denne. Forsøket ble i verksett i 2008 i noen utvalgte virksomheter. Forsøket prøver ut to alternative finansieringsformer for tiltaket, begge med en differensiering av tilskuddet etter deltakernes bistandsbehov, samt en bonus til tiltaksarrangøren dersom deltakeren får fast ansettelse (ECON/PROBA 2010).

Nyere arbeidsrettede tiltak

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2008 og retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. I praksis er det unge mottakere av økonomisk sosialhjelp som i stor grad omfattes av ordningen. Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med ett år, eventuelt mer dersom det er nødvendig (Ot.prp. nr. 70 2006–2007). Kvalifiseringsprogrammet har blitt faset inn i takt med etableringen av NAV-kontorene, og er fra 2010 en landsdekkende ordning.

Endringer i det norske reguleringsystemet

Endringer i arbeidsgiveres plikter

Norge har siden 1970-tallet innbefattet lovbestemmelser som gir arbeidsgivere noe større grad av plikter i forhold til ansatte med nedsatt funksjonsevne, slik som styrket oppsigelsesvern i den generelle arbeidsmiljølovgivningen. Til forskjell fra en del andre europeiske land har Norge ikke hatt en tradisjon for kvoteordninger for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne arbeid (Gundersen 2008). Norge har rett nok hatt bestemmelser som gir mulighet for å gi funksjonshemmede fortrinn ved ansettelser, men i stor grad har det blitt overlatt til arbeidsgivers skjønn å virkeliggjøre lovens intensjoner, og i praksis har adgangen blitt lite brukt (Bull og Andreassen 2007). Imidlertid har det i senere år blitt reist spørsmål om ikke moderate former for kvotering (prioritering ved ellers like kvalifikasjoner i det ordinære arbeidsmarkedet) bør vurderes for å fremme økt arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i Norge (St.meld. 9. 2006–2007, kap 11.1).

Norge har siden midten av 1990-tallet i økende grad innført ikke-diskrimineringsbestemmelser inspirert av amerikansk og britisk lovgivning for å sikre interessene og behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. Nyere sosial reguleringspolitikk søker å motvirke diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse gjennom egen lovgivning. Framfor å tilføre enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne tilgang til ressurser som skal gjøre dem i stand til å delta i arbeidslivet og på andre samfunnsområder, er prinsippet i den nye tilnærmingen å sikre likebehandling av alle borgere uavhengig av hvorvidt de har funksjonsnedsettelse eller ikke. Inspirert av Sverige innførte Norge først rettsvern mot diskriminering i 2001 og endret senere bestemmelsene for å sikre samme nivå av rettsbeskyttelse som i EUs rådsdirektiv om forbud mot diskriminering i arbeidslivet (2000/78/EF). Ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne trådte i kraft i 2009 (BLD 2008).

Regjeringen og partene i arbeidslivet inngikk en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i 2001. IA-avtalens målsettinger er å inkludere flere i arbeidsstyrken, redusere sykefraværet og bruken av uføretrygd, og ta bedre i bruk eldres arbeidskraft. Bedrifter som vil forplikte seg i forhold til avtalen tegner egen samarbeidsavtale med trygdeetaten. Disse

bedriftene får status som IA-virksomheter. IA-virksomheter får adgang til egne subsidie- og tilretteleggingstilskudd. Avtalen ble sist fornyet i 2010.³

Norge har fra 2003 pålagt arbeidsgiver å begynne arbeidet med en oppfølgingsplan overfor sykmeldte seinest etter 8 ukers sykmelding. Hvis arbeidstageren ikke innen 12 uker er kommet i arbeidsrelatert aktivitet, skal trygdekontoret innhente oppfølgingsplanen fra arbeidsgiveren.

Endringer i økonomiske insentiver for arbeidsgivere

Arbeidsgivers ansvar for sykepenger ble økt fra 14 til 16 dager i 1998. I 2007 ble det igangsatt et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd. Tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, samt forebygge uførepensjonering. Tiltaket åpner for kombinasjon av arbeid og uførepensjon. Forsøket ble gjort landsomfattende i 2008.

1.6 Deltakelse i lønnsarbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne

Tross sterk satsning på arbeidsrettede tiltak, har norske myndigheter ikke lyktes i å utvikle et samlet sett av politikkvirkemidler for å sikre inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Sammenlignet med den allmenne befolkningen i forventet yrkesaktiv alder, har personer med nedsatt funksjonsevne forholdsvis lavere sysselsetting i Norge. I Arbeidskraftsundersøkelsen for 2. kvartal 2010, Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede, oppga 17,2 prosent av befolkningen i alderen 15–66 å ha et «fysiske eller psykiske helseproblem av mer varig karakter som kan medføre hindringer i det daglige liv». Av disse var 43,6 prosent i arbeid, mens det i befolkningen totalt var 74,6 prosent i arbeid. Blant de sysselsatte med nedsatt funksjonsevne hadde 44 prosent deltidsjobb, mens dette gjaldt for bare 26 prosent av de sysselsatte totalt. Blant personer med nedsatt funksjonsevne som ikke var i arbeid, var det 24 prosent eller omlag 78.000 personer som oppga at de ønsket seg dette (Bø og Håland, 2010).

³ <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/IA-avtale%2024022010.pdf>

I internasjonal sammenheng er yrkesdeltakelsen i Norge høy i befolkningen sett under ett. I 2009 var 79 prosent av befolkningen i Norge i alderen 15–64 år sysselsatte. Til sammenlikning var sysselsettingsandelen for OECD-området under ett på 70.7 prosent (OECD Employment Outlook 2010, Tabell B, side 271). Sammenlignet med andre OECD land skårer imidlertid Norge ikke spesielt høyt når det gjelder sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne (OECD 2003, 2009; Hvinden 2010, Prinz 2010).

Tabell 1.2: Sysselsetting og relativ sysselsettingsandel blant personer med nedsatt funksjonsevne, % OECD-data

Land/år	Sysselsetting Midten av 1990-tallet	Forholdstall sysselsettingsrate for personer med og uten nedsatt funksjonsevne Midten 1990-tallet	Sysselsetting Midten av 2000-tallet	Forholdstall sysselsettingsrate for personer med og uten nedsatt funksjonsevne Midten 2000-tallet
Belgia	38,6	60	34,4	50
Danmark	55,7	70	52,3	65
Nederland	40,2	60	44,5	55
Norge	47,1	-	44,7	50
Storbritannia	38,0	45	45,3	55
Sverige	54,6	70	51,9	75
Tyskland	52,4	70	41,0	70
USA	40,4	50	39,9	50

Kilde: OECD 2010, Employment rates of the working-age population with disability in 27 OECD countries, mid-1990s and mid-2000s

Tabell 1.2 gir oversikt over prosentandel av personer med nedsatt funksjonsevne som var sysselsatte på midten av 1990-tallet og midten av 2000-tallet. Dessuten gir tabellen oversikt over forholdstallene for sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med personer uten nedsatt funksjonsevne. Tabell 1.2 viser at Danmark hadde den største og Belgia den laveste sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne på slutten av 2000-tallet, slik det er rapportert av OECD (2010). På slutten av 2000-tallet var sysselsettingsnivået blant personer med nedsatt funksjonsevne 75 prosent av nivået for personer uten nedsatt funksjonsevne i Sverige. Norge skårer omtrent som gjennomsnittet for alle OECD-landene når det gjelder prosentandel sysselsatte, men lavere enn Danmark og Sverige. Mens Sverige og Storbritannia hadde en relativ forbedring i sysselsettingen

sammenlignet med den øvrige befolkningen, hadde de fleste land ingen endring eller en negativ utvikling fra midten av 1990-tallet til slutten av 2000-tallet. Norge kommer relativt dårligere ut målt i forholdstallene for sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med personer uten nedsatt funksjonsevne (omlag 50 % av sysselsettingen for personer uten nedsatt funksjonsevne). Dette må ses i sammenheng med at Norge har en forholdsvis høyere sysselsetting i den generelle befolkningen.

Generelt bruker OECD definisjonen «kroniske helseproblemer i minst seks måneder og som begrenser daglig aktivitet» (OECD 2010:22). *Norge* rapporterer funn slik de er definert i Arbeidskraftundersøkelsen: Funksjonshemming forstås som «fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv» (Olsen og Thi Van 2007, Bø og Håland 2010). *Nederland* rapporterer inn personer som «lider av langvarige plager, sykdom eller funksjonshemming som hindrer utførelse eller oppnåelse av betalt arbeid (arbeidsufør)». *Storbritannia* rapporterer inn personer med nedsatt kapasitet på grunn av langvarig helseproblemer utover ett år. *USA* rapporterer inn personer som «har hatt en fysisk, mental eller annen helsetilstand som begrenser typen eller mengden av arbeid som kan utføres på en arbeidsplass eller i en næringsvirksomhet» (Survey of Program and Program Participation).⁴

European Social Survey (ESS) fra 2004–2005 gir noe andre tall enn OECDs sammenstilling av nasjonal statistikk. Mens OECD data er innhentet fra nasjonale registerdata, er dataene i ESS innsamlet gjennom en standardisert spørreundersøkelse som gjennomføres i alle deltakerlandene. I ESS er det spurt: «Are you hampered in your daily activities in any way by any long-standing illness, or disability, infirmity or mental health problem? If yes, is that a lot or to some extent?» De nasjonale utvalgene var på minst 1200 respondenter i hvert land (Blekesaune 2007: 3).

⁴ <http://sodapop.pop.psu.edu/data-collections/sipp/dnd> (core data dictionary 2008)

Tabell 1.3 Sysselsettingsrate blant personer med nedsatt funksjonsevne (20–59 år), 2004–2005. %.

Land/ funksjonsnedsettelse	Alvorlige funksjons- nedsettelse	Delvise funksjons- nedsettelse	Alle funksjons- nedsettelse
Belgia	27,6	69,8	61,2
Danmark	28,2	82,6	73,7
Nederland	47,5	79,8	72,8
Norge	43,8	85,5	77,8
Storbritannia	29,4	71,5	60,4
Sverige	57,6	88,0	81,7
Tyskland	54,4	79,1	73,7
USA	-	-	-

Kilde: Blekesaune 2007: 12.

I 2004–2005 skåret Sverige høyest og Belgia lavest både på sysselsetting både for personer med «alvorlige funksjonsnedsettelse» (severe disability) og «delvise funksjonsnedsettelse» (partial disability). Norge skåret høyt på sysselsetting blant personer med «delvis funksjonsnedsettelse» men skåret likt med gjennomsnittet for europeiske land for personer med «alvorlige funksjonsnedsettelse». Tilgjengelige tall for andel sysselsatte personer med nedsatt funksjonsevne er imidlertid usikre, blant annet fordi meningsinnholdet i spørsmål og operasjonaliseringer kan ha variert. Selv om undersøkelsene har søkt å stille de samme spørsmålene i alle land, er spørsmålenes mening ikke identiske og har blitt tolket ulikt av respondentene i de ulike landene. Ulike kriterier for definering av funksjonsnedsettelse – som hvilke funksjonsnedsettelse som omfattes, grad og varighet av funksjonsnedsettelsen – har sterkt påvirket sysselsettingsratene (Bengtsson 2003). De ulike avgrensningene og tolkningene av spørsmålene avspeiler seg blant annet i de store forskjellene i andel personer med selvrapportert funksjonsnedsettelse i befolkningen 20–64 år på slutten av 2000-tallet. Danmark (ca. 21 %) og Sverige (ca. 18 %) rapporterte høyest andel personer med selvrapportert funksjonsnedsettelse, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Norge og Belgia lå i mellomstriket, mens USA (ca. 13 %) rapporterte lavest andel personer med selvrapportert funksjonsnedsettelse (OECD 2010).

Tross usikkerheten knyttet til reliabiliteten og sammenlignbarheten av sysselsettingstallene for de ulike landene, kan det ikke være tvil om at en stor andel personer med nedsatt funksjonsevne i praksis har vært utelukket fra arbeidsmarkedet i Norge. I den grad de har vært ansatte, har de ofte hatt en mer marginal posisjon, blant annet som deltidsarbeidende (Bø og Håland, 2010).

1.7 Antall stønadsmottakere

På slutten av 2000-tallet skåret Norge og Sverige høyest med omlag 9–10 prosent av befolkningen i forventet yrkesaktiv alder (20–64 år) som mottar inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse (uførhet), med Nederland og Danmark ligger i en mellomgruppe (omlag 7–8 %), og Storbritannia, USA, Belgia og Tyskland har lavere andel av befolkningen på inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse (4–7 %) (OECD 2010:60).

Tross i at helsen til befolkningen i forventet yrkesaktiv alder skal ha blitt bedre er det en økende andel av befolkningen som trer ut av eller ikke kommer inn i arbeidslivet på grunn av helseproblemer eller funksjonsnedsettelse i Norge, Sverige, Storbritannia, USA (alle + 2–3 prosentpoeng) og Belgia (+ 1 prosentpoeng) i perioden 1990–2008. Nederland har hatt en nedgang i antall stønadsmottakere (- 1,5 prosentpoeng), mens Danmark og Tyskland har hatt en stabil andel stønadsmottakere i perioden (OECD 2010: 61, Fig. 2.10).

Alderssammensetningen av mottakere av inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse (uførhet) kan antyde at profilen på inntektssikrings-systemet (organisering og forskjeller i inngangsvilkår) gir noe ulike utslag i de enkelte landene (Tabell 1.4). På slutten av 2000-tallet hadde Storbritannia, Nederland og Sverige den største andelen unge mottakere (20–34 år) av inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse. I aldersgruppen 35–49 år hadde Norge og Sverige størst andel mottakere av inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse, etterfulgt av Storbritannia, Nederland og Danmark. I aldersgruppen 50–64 år hadde Norge og Sverige den største andelen mottakere av inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse, etterfulgt av Nederland og Danmark.

Tabell 1.4 Alderssammensetningen av mottakere av inntektssikringsytelser knyttet til funksjonsnedsettelse på slutten av 2000-tallet: % av forventet yrkesaktiv befolkning (20–64 år)

Land/ aldersgruppe	20–34 år	35–49 år	50–64 år
Belgia	0,5	4,0	6,0
Danmark	2,0	6,0	14,0
Nederland	3,5	6,0	15,0
Norge	2,0	7,0	24,0
Storbritannia	4,0	6,5	11,0
Sverige	2,5	7,0	20,0
Tyskland	0,2	2,0	6,0
USA	1,0	4,0	7,0

Kilde: OECD 2010: 72, Fig. 2.A1.2. Tallene er ikke gjengitt nøyaktig av OECD og må ses som overslag.

For de nordiske landene er mer nøyaktig og oppdatert informasjon om aldersfordeling tilgjengelig. I 2009 hadde *Sverige* størst andel mottakere av inntektssikringsytelser knyttet til funksjonsnedsettelse i de to yngste og den eldste aldersgruppen. *Danmark* hadde størst andel mottakere i mellomgruppene (30–59 år). Alle de tre nordiske landene (*Danmark*, *Norge*, *Sverige*) hadde markert større andel mottakere fra fylte 40 år og eldre.

Tabell 1.5 Alderssammensetningen av mottakere av inntektssikringsytelser knyttet til funksjonsnedsettelse (uførhet), % i 2009

Aldersgruppe/ land	Danmark	Norge	Sverige
16/18–19 år*	0,4	0,0	0,6
20–29 år	3,9	3,0	5,2
30–39 år	9,7	9,0	7,4
40–49 år	22,4	20,0	18,8
50–59 år	38,1	36,0	35,5
60–64 år	25,5	31,0	32,5
Totalt 16/18–64 år	100	100	100

Kilde: NOSOSKO 2010: 179, Tabell 6.3.7. *Fra fylte 16 år i Sverige.

Nye stønadstilfeller: Norge hadde i 2008 den høyeste andelen nye stønadstilfeller i den forventede yrkesaktive befolkningen (10 %), etterfulgt av USA (8 %), Belgia (6 %), Danmark (5 %), Nederland (4 %), Sverige (4 %) og Tyskland (3,5 %). Nederland har i løpet av 2000-tallet hatt en markert nedgang i antallet nye innvilgede stønadstilfeller for inntektssikringsytelser relatert til funksjonsnedsettelse (uførhet) (- 7 prosentpoeng). Tilsvarende har Sverige de siste årene hatt en nedgang i nye stønadstilfeller (- 5 prosentpoeng) (OECD 2010: 66, Fig. 2.15).

Mens Norge hadde en vekst i antallet nye innvilgede tilfeller på 2000-tallet, hadde Sverige en vekst i antallet nye innvilgede tilfeller til og med 2006 og deretter en viss nedgang (NOSOSKO 2010: 178). I 2009 hadde Norge (menn: 0,9 %, kvinner: 1,3 %) større andel nye stønadstilfeller i aldersgruppen 18–67 år enn Danmark (menn: 0,4 %, kvinner: 0,5 %) og Sverige (menn: 0,4 %, kvinner: 0,4 %), spesielt for kvinner (NOSOSKO 2010: 179, Tab. 6.3.8).

Forskjeller i antall stønadstilfeller mellom landene må ses i lys av at landene kan ha ulik bruk av helserelaterte og arbeidsmarkedsrelaterte inntektssikringsordninger. En person som blir regnet som syk eller ufør i ett land,

ville kunne ha blitt regnet som arbeidsledig i et annet. Nedgang i andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser innebærer ikke nødvendigvis en vekst i antall sysselsatte. Vedkommende kan i stedet ha blitt mottaker av andre inntektssikringsordninger, som arbeidsledighetstrygd og/eller økonomisk sosialhjelp. Det er derfor et poeng å ta med i betraktning om det har vært endringer i befolkningsandelen i forventet yrkesaktiv alder som har offentlig inntektssikringsordning som hovedkilde til livsopphold.

1.8 Den videre disposisjonen av analysen

I de neste kapitlene gjør vi først rede for undersøkelsesopplegget (kapittel 2) og deretter analyserer vi funnene. For hvert delsystem av politikken for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne gjør vi rede for hva vi vet om omfang, organisering, finansieringsordninger og oppnådde resultater.

Kapittel 3 sammenligner inntektssikringssystemene i de nordiske og ikke-nordiske landene. Kapitlet analyserer hvilke følger inntektssikringssystemene har for inntektsfordelingen i befolkningen og i hvilken grad systemene gir økonomiske insentiver til deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Kapitlet omhandler også reguleringspolitiske tiltak som knytter direkte an til inntektssikringssystemet. Spesielt gjelder dette reguleringspolitiske tiltak som gjør arbeidsgiver ansvarlig for dekning av utgifter til inntektssikring for ansatte i perioder hvor de ansatte ikke deltar i inntektsgivende arbeid på grunn av nedsatt arbeidsevne.

Kapittel 4 sammenligner tjenestesystemene i de nordiske og ikke-nordiske landene. Kapittel 4 tar også opp reguleringspolitiske tiltak som direkte knytter an til tjenestesystemet. Tiltak for å øke kvalifiseringen av arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne er noen ganger utformet som en plikt for arbeidsgiver til å gjennomføre tiltak, eller det er innført økonomiske støtteordninger for arbeidsgivere for å kompensere utgifter ved å ansette eller beholde ansatte med nedsatt funksjonsevne i arbeidsrettede tiltak eller i ordinært arbeid. Med andre ord kan reguleringspolitiske tiltak som skal påvirke atferden til arbeidsgiver utløse tjenester som har omfordelingspolitiske virkninger for personer med nedsatt funksjonsevne.

Kapittel 5 sammenligner den rettslige reguleringen av arbeidsgiveres atferd i de nordiske og ikke-nordiske landene. Endelig oppsummerer vi hva

vi vet om systematiske forskjeller mellom nordiske og ikke-nordiske land i utformingen av politikkvirkemidler og hvilken virkning de har hatt, og drøfter kort i hvilken grad norske myndigheter kan trekke lærdom av erfaringene fra landene i studien (kapittel 6).

2 Undersøkelsesopplegg

Dette kapitlet redegjør for undersøkelsesopplegget som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Kapitlet redegjør for utvalget av land, hvordan vi har operasjonalisert personkretsen for tiltak som skulle omfattes av undersøkelsen og hvordan datainnsamlingen og analysen har blitt gjennomført.

2.1 Valg av land

Rapporten sammenfatter kunnskapsstatusen for gjennomførte og pågående reformer i arbeidsmarkedspolitikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne i Danmark, Norge og Sverige og sammenligner med et utvalg andre ikke-nordiske land (Belgia, Nederland, Storbritannia, Tyskland og USA). Tilsammen gir de nordiske og de ikke-nordiske landene i utvalget mulighet til å analysere variasjonen i politikkvirkemidler og deres tilsiktede og utiltsiktede følger, gitt de ulike sammenstillingene av politikkvirkemidler i hvert av de åtte landene.

Valg av land er gjort i dialog mellom Arbeidsdepartementet og NOVA. Dels er landene valgt for at de representerer ulike politikktadisjoner og bidrar til å tydeliggjøre hva som har preget norsk politikk for å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet. Dels er landene valgt fordi landene var særlig utviklet på enkelte politikkvirkemidler og tilnæringsmåter som norske myndigheter ville kunne trekke veksler på og vurdere om har overføringsverdi til norske samfunnsforhold. OECD (2010) knytter dessuten landene til distinkt ulike modeller av funksjonshemmingspolitikk (jf. tabell 3.1, s. 88).

Sammenligningen av de tre nordiske landene gir anledning til å analysere hvorvidt de nordiske landene har levd opp til den idealtypiske nordiske modellen i samme grad. Sammenligningen av de tre nordiske landene gir anledning til å systematisere hva vi vet om likheter og forskjeller mellom tre land som i mange henseende er like hverandre i politikkuforming og med en hovedprioritering av omfordelingspolitiske virkemidler

for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse (Halvorsen og Hvinden 2009) ('most similar case comparisons', George & Bennett 2005).

De ikke-nordiske landene har blitt valgt fordi de på ulike måter skiller seg fra hovedprofilen i den norske arbeidsmarkedsinkluderingspolitikken. *Belgia* har hatt en særlig satsning på arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor (hvor overføring til ordinært arbeidsliv i liten grad er en målsetting og snarere en meningsfylt hverdag for deltakerne har vært hovedmål), mens *Tyskland* har hatt en særlig satsning på kvoteordninger i det ordinære arbeidslivet. *Nederland* har hatt et insentivbasert regime for å sikre størst mulig grad av sysselsetting og forhindre tidlig avgang fra yrkeslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. *Storbritannia* og *USA* har i større grad enn andre land i utvalget hatt en hovedinnretning mot ikke-diskrimineringsvern i arbeidslivet. Mens *USA* har vært et foregangsland på sosial reguleringspolitikk for å fremme inkludering i arbeidslivet, har nordisk politikklæring fra *USA* ofte kommet via *Storbritannia* og britisk utforming av ikke-diskrimineringsbestemmelser (Halvorsen og Hvinden 2009). *Storbritannia* har samtidig også gjennomført større reformer i funksjonshemmingspolitikken i forbindelse med endringer i inntektssikringssystemene for å øke de økonomiske insentivene til å ta lønnet arbeid (Sainsbury m.fl. 2006). Til sammen har utvalget av ikke-nordiske land gitt mulighet til å analysere i hvilken grad den nordiske gruppen av land skiller seg systematisk fra ikke-nordiske land ('least similar case comparison', George & Bennett 2005).

2.2 Avgrensning av personkretsen

Personkretsen for prosjektet var i utgangspunktet avgrenset til «personer med nedsatt arbeidsevne». I offisiell norsk politikk har betegnelsen blitt brukt siden 2009 til erstatning for den tidligere betegnelsen «yrkeshemmet». Med innføringen av arbeidsevnevurdering (gradvis innfaset fra 2008) og senere arbeidsavklaringspenger (fra 2010) er det omtrent dobbelt så mange med «nedsatt arbeidsevne» som det tidligere var registrert «yrkeshemmede». Ved utgangen av desember 2010 hadde NAV registrert 216.347 personer med «nedsatt arbeidsevne». «Yrkeshemmede» var en administrativ kategori som ble brukt om personer som hadde fått redusert inntektsevne som følge av «lyte, skade eller sykdom». Kriteriene for å bli ansett som yrkeshemmet var i

stor grad knyttet til tidligere bestemmelser om yrkesrettet attføring i Folketrygdloven.

«Yrkeshemmede» var personene som hadde fått vedtak om attføring eller hadde søknad om attføring til behandling. Da NAV innførte arbeidsnevurdering som metode kom yrkeshemmede til å omfatte personer som ble ansett å ha betydelige behov for innsats for å komme i lønnet arbeid, uavhengig av om de hadde søkt om attføring. Det var ikke lenger et krav at vedkommende hadde et umiddelbart behov for arbeidsrettet bistand. Det var nå tilstrekkelig at NAV og vedkommende hadde gjennomført en arbeidsnevurdering hvor det ble konkludert at det ville kreve betydelig innsats for at vedkommende skulle komme i lønnet arbeid. Dermed fikk kategorien «yrkeshemmet» etter hvert et tilsig av personer som ikke hadde et umiddelbart behov for arbeidsrettede tiltak, men som kunne trenge medisinsk behandling før arbeidsrettede tiltak var aktuelt. Dette kunne være personer som mottok sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller kvalifiseringsstønad.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 (til erstatning for de tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad) ble alle med rett til arbeidsavklaringspenger regnet inn i kategorien «personer med nedsatt arbeidsevne». Rett nok er det en forutsetning for å motta arbeidsavklaringspenger at stønadsmottaker anses å ha 'nedsatt arbeidsevne'. Imidlertid var det mange av de som tidligere mottok rehabiliteringspenger eller midlertidig uføretrygd som ikke hadde gjennomgått en arbeidsevnevurdering (Bråthen og Vetvik 2011).

Den offisielle forståelsen av grunnene til nedsatt arbeidsevne er stadig i stor grad medisinsk orientert («pga av lyte, skade eller sykdom»). Lyte betyr i denne sammenheng medfødte tilstander som f.eks. psykisk utviklingshemning. Med begrepet skade forstås personskade som påføres utenfra som ved trafikkulykker, arbeidsulykker eller hjemmeulykker. Sykdom omfatter både medfødte og påførte fysiske og psykiske tilstander som er vitenskapelig anerkjente (NAV 2010).

Om de norske kriteriene for tildeling av inntektssikring i stor grad har vært tuftet på en medisinsk og individorientert forståelse av funksjonsnedsettelse, har tjenestesystemet i større grad lagt til grunn en relasjonell

forståelse (Feiring 2009, Tøssebro 2010: 23). En relasjonell forståelse av funksjonsnedsettelse betoner forholdet mellom individets forutsetninger og de samfunnsmessige kravene eller forventningene til yteevne. Gjennom tilføring av ressurser som aktive arbeidstiltak, tildeling av tekniske hjelpemidler og personlig assistenter, og tilrettelegging har norske myndigheter søkt å minske gapet mellom individenes forutsetninger og de samfunnsmessige kravene til yteevne for å delta i arbeidslivet.

Endelig har det norske reguleringsystemet i stor grad vært tuftet på en sosial forståelse av funksjonsnedsettelse. En sosial forståelse av funksjonsnedsettelse vil vektlegge de samfunnsskapte barrierene for deltakelse på arbeidsmarkedet og andre sosiale arenaer. Ifølge dette perspektivet er grunnen til at noen blir funksjonshemmede at omgivelsene ikke tar (tilstrekkelig) høyde for mangfoldet i befolkningen. I større grad enn ved de andre delsystemene av politikkvirkemidlene for å fremme inkludering i arbeidslivet, har reguleringsystemet som formål å minske eller forhindre forekomstene av fysiske, organisatoriske og holdningsmessige hindre for deltakelse i arbeidslivet. Snarere enn å vektlegge egenskaper ved arbeidstaker eller arbeidssøker, rettes innsatsen mot de sosiale omgivelsene.

Ettersom prosjektet skulle gi en samlet framstilling av arbeidet med å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet i ulike land, var det ikke gitt at den administrative kategorien «personer med nedsatt arbeidsevne» (forankret i den norske folketrygdloven og dens forståelse av funksjonsnedsettelse) var helt dekkende for de tiltak og virksomheter som burde fanges opp av undersøkelsen. Det var heller ikke opplagt at andre lands offentlige myndigheter ville bruke de samme administrative kategoriene som norske myndigheter, eller at en slik begrepsbruk ville være lett gjenkjennelig for forskere og ansatte i offentlig forvaltning i disse andre landene. Rett nok har enkelte land noe tilsvarende administrative kategorier, men med andre avgrensninger, og utformet innenfor andre organisatoriske rammer og for andre formål, slik at en direkte sammenligning uansett ikke ville være mulig. Viktigere er det imidlertid at en avgrensning av personkretsen eller målgruppen til «personer med nedsatt arbeidsevne» ville kunne gi en for snever forståelse av hvilke tiltak som skulle hensyntas i analysen.

I spørreskjemaet til de nasjonale ekspertene har vi derfor spurt etter politikkvirkemidler for å fremme inkludering og hindre utstøtning av «personer med nedsatt funksjonsevne» («persons with disabilities»).

The main purpose of the Template is to allow national experts to share their assessment of relevant provisions of national law and policy with respect to recruitment or inclusion of persons with disabilities into the labour market, and keeping employees who acquire a disability in work and preventing early exit or exclusion from work. (fra innledningen til skjemaet til de nasjonale ekspertene)

'Personer med nedsatt funksjonsevne' er ikke uten videre det samme som 'personer med nedsatt arbeidsevne'. I enkelte tilfeller vil ikke en funksjonsnedsettelse gjøre seg gjeldende på eller ha noen betydning for vedkommendes arbeidsmarkedsdeltakelse. I andre tilfeller vil ikke en funksjonsnedsettelse ha noen betydning for vedkommendes arbeidsmarkedsdeltakelse dersom de sosiale hindrene for deltakelse er fjernet (gjennom universell utforming eller individuell tilrettelegging på arbeidsplassen).

Fordelen med betegnelsen 'personer med nedsatt funksjonsevne' («persons with disabilities») er at den er internasjonalt anerkjent gjennom FN konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities) og umiddelbart gjenkjennbar.⁵ Begrepsbruken er etablert i engelsk forskningslitteratur på feltet og er ikke knyttet opp til et bestemt nasjonalt forvaltnings- eller tiltaksapparat. I praksis brukes 'persons with disabilities' innenfor rammen av alle tre forståelsesformene av funksjonsnedsettelse (medisinsk, relasjonell og sosial). Det kan rett nok diskuteres hvor treffende den offisielle norske oversettelsen er ('personer med nedsatt funksjonsevne'), men vi har av praktiske grunner valgt å holde oss til denne etablerte begrepsbruken.

I praksis har nasjonale eksperter fra de ulike landene i studien bistått oss i å framskaffe opplysninger om arbeidsrettede tiltak som har noe ulike målgrupper og avgrensninger av hvem som kan motta tjenester eller

5 «Mennesker med nedsatt funksjonsevne er bl.a. mennesker som har langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i samspill med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.» (Artikkel 1, FN 2006)

økonomiske ytelser, eller som vil være omfattet av rettsvern i den nasjonale lovgivningen.

2.3 Datainnsamling og analyse

Datainnsamlingen og analysen har siktet mot å sammenfatte og reanalysere foreliggende forskningslitteratur og dokumentasjon av politikkvirkemidlene for å fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne og virkningen av disse politikkvirkemidlene i Belgia, Danmark, Nederland, Sverige, Storbritannia, Tyskland og USA. For å trekke lærdom fra politikkutformingen i de utvalgte landene har datainnsamlingen søkt å belyse hvilke spørsmål som stilles og er på dagsordenen i nasjonale analyser og evalueringer av de arbeidsmarkedspolitiske ordninger.

Ettersom arbeidsmarkedsinkludering er et politikkfelt i endring, og flere av de aktuelle landene har foretatt endringer i deres tiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne det siste tiåret, har det vært aktuelt å belyse grunnene til endringene i de enkelte landene: Datainnsamlingen har søkt å belyse følgende spørsmål: Hva var det politiske beslutningstakere ikke syntes fungerte godt tidligere? Hva ønsket man å gjøre å oppnå med endringene? Hvordan vurderes vellykketheten til de reformer som er gjennomført? Langs hvilke dimensjoner oppfattes politikkendringer som vellykkede, og hvilke problemer har de medført?

For å bistå i datainnsamlingen rekrutterte NOVA nasjonale eksperter fra de ulike landene. Vi har selv systematisert foreliggende svenske studier, men har fått utfyllende opplysninger fra svenske kollegaer. Det ble utarbeidet et sett av veiledende spørsmål til de nasjonale ekspertene. Skjemaet har bidratt til å sikre innhenting av data om generelle tilnærminger overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Skjemaet til de nasjonale ekspertene fokuserte på hovedtrekkene i utformingen av politikkvirkemidlene og -resultatene i de enkelte landene. Skjemaet la vekt på å innhente de nasjonale ekspertenes overordnede vurderinger av arbeidsmarkedsinkluderingspolitikken i landet. De nasjonale ekspertene har hjulpet til med å identifisere aktuelle og tilgjengelige dokumenter om politikkvirkemidler/ tiltak i de enkelte landene, planlagte og forestående politikkreformer på området, og foreliggende evalueringer av aktuelle tiltak i landene. Utkast til skjemaet ble

diskutert med referansegruppen i møte i AD 22. oktober 2010. Revidert skjema ble sendt til de nasjonale ekspertene 26. oktober 2010. Alle land-rapportene var kommet inn i januar 2011.

Skjemaet har lagt grunnlag for en samlet og systematisk framstilling av de ulike landenes ulike tilnærminger, hvordan de ulike politikkvirkemidlene kombineres og vektlegget. I skjemaet ble de nasjonale ekspertene bedt om å gjøre rede for hovedtendenser i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, hovedmønstre i sammensetningen av politikkvirkemidler for å *fremme rekruttering eller inkludering* av personer med nedsatt funksjonsevne, politikkvirkemidler for å *beholde og hindre utstøtning* av ansatte som erverver funksjonsnedsettelse etter at de har blitt ansatt, og politikkvirkemidler for å *forhindre tidlig avgang og utstøtning* av ansatte med funksjonsnedsettelse fra arbeidslivet. Skillet mellom de tre gruppene av politikkvirkemidler vil i praksis kunne være overlappende og ett politikkvirkemiddel kan ha flere målsettinger. Særlig vil det kunne være sammenfall mellom virkemidler for å beholde ansatte som erverver funksjonsnedsettelse eller får redusert arbeidsevne etter at de har blitt ansatt og virkemidler for å forhindre tidlig avgang og utstøtning fra arbeidslivet uavhengig av om den ansatte har en funksjonsnedsettelse eller ikke. Eksempelvis vil generelle bestemmelser om oppsigelsesvern kunne forhindre utstøtning av både ansatte med og uten funksjonsnedsettelse. Likevel har skillet mellom de tre gruppene av tiltak bidratt til å systematisere hva som finnes av politikkvirkemidler for å fremme arbeidsmarkedsinkludering og identifisere på hvilke områder de enkelte landene har deres styrker og svakheter.

De nasjonale ekspertene ble bedt om å identifisere de viktigste aktørene i utformingen og iverksettingen av arbeidsmarkedspolitiske tiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne. For å oppnå en systematisk framstilling av både reguleringspolitiske og omfordelingspolitiske virkemidler ble de nasjonale ekspertene bedt om å gjøre rede for

- betydningen av reguleringer av ansettelsesforhold (som oppsigelsesvern, ikke-diskrimineringslovgivning og bestemmelser om tilrettelegging på arbeidsplassen) enten i form av frivillige overenskomster i arbeidslivet eller lovgivning eller kombinasjoner av dette,

- betydningen av sosiale krav ved offentlige anskaffelser for å fremme arbeidsmarkedsinkludering,
- betydningen av avtalebestemte eller rettslige plikter, og økonomiske ytelser og tjenester til arbeidsgivere for å fremme arbeidsmarkedsinkludering og hindre utstøtning (som lønns subsidier og andre tiltak for å kompensere for antatte ulemper for bedriften ved å ha ansatt personer med nedsatt funksjonsevne, arbeid med bistand, trainee- og utplasseringsordninger og innkvotering av personer med nedsatt funksjonsevne),
- betydningen av skjermet sektor for å fremme sysselsetting og hindre tidlig avgang fra yrkeslivet,
- betydningen av arbeidsmarkeds kvalifiserende tiltak (arbeidstrening og utdanning) rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne, og
- betydningen av eksisterende sykepengeordninger og uføretrygdordninger for arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

De innkomne rapportene hadde ulik grad av detaljeringsnivå og bruk av referanser. Etersom definisjon av målgruppene for de ulike inntektssikringsordningene, tjenestene og reguleringene varierer mellom tiltak internt i landene og mellom landene, har de nasjonale ekspertene i noen grad gjort rede for hvordan funksjonsnedsettelse defineres for de ulike tiltakene eller politikkinstrumentene. De innkomne opplysningene i landrapportene har blitt sammenholdt med andre datakilder. I den grad tidsskjemaet har tillatt det har det blitt innhentet utfyllende opplysninger fra landekspertene og offentlige etater i de aktuelle landene. Konklusjoner og tilrådinger fra de nasjonale analysene har blitt fortolket i lys av foreliggende arbeidsmarkedsstatistikk fra disse landene.

2.4 Sammenligning av nasjonal statistikk

Rapporten reanalyserer foreliggende arbeidsmarkedsstatistikk (på aggregert nivå eller totaltall for hvert av landene) om sysselsettingstrender for personer med nedsatt funksjonsevne. Slike data kan belyse den samlede virkningen av de ulike tilnærmingene, men vil vanskelig kunne måle den relative effekten av hvert enkelt tiltak. Blant annet har offentlige myndigheter ofte innført

flere nye tiltak samtidig eller effekten av nye tiltak vil virke sammen med demografiske endringer og konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet. Eksempelvis har Peter Blanck (2003) argumentert for at oppnådde sysselsetting for funksjonshemmede i USA er utslag av et samvirke av et antall faktorer og mekanismer. Som redegjort for i kapittel 1.6 og 1.7 utgjør de ulike definisjonene av funksjonsnedsettelse en utfordring ved sammenligning av oppnådde målsettinger i de ulike landene (Normann, Rønning og Nørgaard 2010). Rapporten systematiserer imidlertid foreliggende statistikk for de aktuelle landene og analyserer trender, gitt de metodiske begrensninger i dataene.

2.5 Oppsummering

Samlet har dataene gitt grunnlagt for en systematisk framstilling av de generelle modellene for personer med nedsatt funksjonsevne, erfaringene med disse og hvordan arbeidstrening og kompetansehevende tiltak er organisert i utvalgte land, herunder hvilken rolle arbeidstrening og kompetansehevende tiltak har innenfor det helhetlige systemet av hjelpetiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

3 Inntektssikringssystemet

Dette kapitlet analyserer tilsiktede og utilsiktede følger av utformingen av inntektssikringssystemene i Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og USA. Kapitlet analyserer hvilke følger inntektssikringssystemene har for inntektsfordelingen i befolkningen og i hvilken grad systemene gir økonomiske insentiver til deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Kapitlet omhandler også reguleringspolitiske tiltak som knytter direkte an til inntektssikringssystemet. Spesielt gjelder dette reguleringspolitiske tiltak som gjør arbeidsgiver ansvarlig for dekning av utgifter til inntektssikring for ansatte i perioder hvor de ansatte ikke deltar i inntektsgivende arbeid på grunn av nedsatt arbeidsevne. Ansvarliggjøring av arbeidsgiver for dekning av utgifter til inntektssikring kan ha som hensikt å påvirke arbeidsgiveres innsats for å beholde eller tilbakeføre ansatte med nedsatt arbeidsevne. Med andre ord kan utformingen av inntektssikringssystemet ha både omfordelings- og reguleringspolitiske virkninger.

Først gjør kapitlet rede for offentlige myndigheters bruk av økonomiske ressurser på omfordelingspolitiske tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Deretter gjør kapitlet rede for de offentlige utgiftene til inntektssikring for den samme gruppen og hvordan utgiftene til inntektssikring finansieres. Deretter analyserer kapitlet kort fordelingseffektene av inntektssikringssystemene. Endelig analyserer kapitlet hvordan inntektssikringssystemet er utformet og hvilken betydning økonomiske insentiver for å ta eller beholde lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet tillegges innenfor de ulike inntektssikringssystemene.

3.1 Tilsiktede og utilsiktede følger av inntektssikringssystemet

Inntektssikringssystemet sikter mot å yte inntektssikkerhet for personer som er helt eller delvis uten inntektsgivende arbeid, og kompensere for høyere utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemmende barrierer for deltakelse i arbeidslivet og på andre samfunnsarenaer. Ved utforming av

inntektssikringssystemet må to ulike hensyn avveies. På den ene siden skal personer uten (tilstrekkelig) inntekt fra lønnsarbeid sikres en viss levestandard og økonomisk trygghet. Ulike land har ulike standarder for hva som anses som rimelig nivå for hvilken grad av økonomisk trygghet offentlige og kollektive inntektssikringsordninger skal garantere, og ulike ordninger for i hvilken grad nivået på ytelsene avhenger av tidligere og forutgående lønnsinntekt fra deltakelse i arbeidsmarkedet. På den andre siden skal inntektssikringssystemet bidra til eller ikke motvirke at flest mulig i forventet yrkesaktiv alder er økonomisk uavhengige gjennom inntekt fra lønnsarbeid i det ordinære arbeidsmarkedet.

Internasjonalt har særlig Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) argumentert for økt vektlegging av økonomiske insentiver til å søke og beholde lønnsarbeid ved utforming av inntektssikringssystemet, både for arbeidstakere og -søkere og arbeidsgivere (OECD 2003, 2006, 2010). Gitt antakelsen om at økonomiske insentiver virker må det for ansatte og arbeidssøkere med helseproblemer og nedsatt funksjonsevne være økonomisk lønnsomt å forbli i lønnsarbeid, øke stillingsprosenten og søke lønnsarbeid. Hver time ekstra i lønnsarbeid må lønne seg sammenlignet med å (bare) motta trygdeytelser. For arbeidsgivere må det være økonomisk lønnsomt å beholde ansatte med helseproblemer eller nedsatt funksjonsevne, og få arbeidstakere raskest mulig tilbake i yrkesaktivitet i samme eller annen stilling, og svare seg økonomisk å ansette personer med (antatt) nedsatt arbeidsevne – for eksempel ved at arbeidsgivere ytes lønns subsidier for disse arbeiderne. Organisatorisk har OECD (2010:12–13, 145ff.) argumentert for at portvokterrollene (myndigheter som administrator av inntektssikringsordningene og helsevesenet som utreder av uførhetsgrad/nedsatt arbeidsevne) for innvilgelse av økonomiske inntektssikring bør utformes slik at de ansatte i disse rollene har insentiver for å prioritere utprøving av yrkesdeltakelse framfor å henvise til eller innvilge økonomiske inntektssikringsordninger. Andre har argumentert for økte muligheter til å kombinere lønnsarbeid og trygdeytelser og muligheter til å prøve ut lønnsarbeid uten tap av innvilgede trygderettigheter i en prøve- eller overgangsperiode.

3.2 Offentlige utgifter til omfordelingspolitiske tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

På 2000-tallet skilte ikke Norge seg mye fra andre europeiske land når det gjelder totale utgifter til omfordelingspolitiske tiltak (økonomiske ytelser og tjenester til befolkningen på alle velferdspolitiske områder). I 2005 brukte Norge 23,9 prosent av BNP, Storbritannia 26,8 prosent, Nederland 28,2 prosent, Belgia 29,7 prosent, Tyskland 29,4 prosent, Danmark 30,1 prosent og Sverige 32 prosent (Eurostat 2008: 14). I 2007 brukte Norge 20,8 prosent av BNP på «sosiale utgifter», Nederland 20,1 prosent, Storbritannia 20,5 prosent, Belgia 26,3 prosent, Danmark 26,1 prosent, Tyskland 25,2 prosent og Sverige 27,3 prosent. USA skilte seg ut med lavere sosiale utgifter enn de vesteuropeiske landene med 16,2 prosent av BNP (OECD 2011).

De nordiske landene ga imidlertid høyere prioritet til tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne: På begynnelsen av 2000-tallet brukte de nordiske landene større andel av totale sosiale utgifter på økonomiske ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med andre europeiske land. I 2005 brukte EU/EØS land i gjennomsnitt 7,9 prosent av totale sosiale utgifter på økonomiske ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Belgia brukte 7 prosent, Tyskland 7,7 prosent, Storbritannia 9 prosent, Nederland 9,9 prosent, Danmark 14,4 prosent, Sverige 15,4 prosent og Norge 19,1 prosent (Eurostat 2008: 69). Også målt i andel av BNP brukte de nordiske landene mer på økonomiske ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne enn andre europeiske land. I 2007 brukte Sverige (4,4 %) mest, etterfulgt av Norge og Danmark (4,2 %), Nederland (2,5 %), Storbritannia (2,4), Tyskland (2 %) og Belgia (1,8 %) (NOSOSKO 2009, Tabell 6.3.1). Data for USA var ikke tilgjengelig.

I perioden 2000–2008 økte de nordiske landene prioriteringen av personer med nedsatt funksjonsevne til og med 2005, hvoretter Norge og Sverige har hatt en mindre nedjustering av andelen offentlige utgifter til tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne, mens Danmark har hatt en fortsatt økning.

Tabell 3.1 Andel av totale utgifter til omfordelingspolitiske tiltak på tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. %

Land/ år	2000	2005	2007	2008
Danmark	12	14,4	15	15,2
Norge	16,4	19,1	18,7	17,6
Sverige	12,2	15,4	15,3	15,1

Kilde: NOSOSKO 2010, Tab. 9.6.

Gitt den relativt høye prioriteringen Norge har hatt av økonomiske ytelser og tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med andre land, burde norske myndigheter ha de nødvendige økonomiske ressursene tilgjengelig for å oppnå gode resultater når det gjelder økonomisk trygghet, deltakelse og selvstendige liv for personer med nedsatt funksjonsevne. Et springende punkt er om utgiftene til økonomiske ytelser og tjenester primært er innrettet mot å sikre økonomisk trygghet og selvstendige liv eller også bidrar til deltakelse i det ordinære arbeidslivet og økonomisk selvstendighet. I neste kapittel (kap. 4) ser vi nærmere på andelen av utgiftene til økonomiske ytelser og tjenester som er brukt på arbeidsrettede tiltak. I dette kapitlet ser vi nærmere på inntektssikringssystemet og dets følger for inntektsfordeling og arbeidsmarkedsdeltakelse. Først sammenligner vi omfang og oppnådde resultater på tvers av landene. Deretter gjør vi rede for organisering av inntektssikringssystemet og finansieringsordninger i de enkelte landene.

3.3 Offentlige utgifter til og mottakere av inntektssikring

Offentlige utgifter: På 2000-tallet brukte Norge større andel av BNP på inntektssikring for personer med nedsatt funksjonsevne enn andre europeiske land. I 2007 brukte Norge 2,5 prosent av BNP på inntektssikring for personer med nedsatt funksjonsevne (offentlige og private uføretrygdordninger). Belgia brukte 1,3 prosent, Danmark 1,8 prosent, Storbritannia 1,9 prosent, Nederland 2,1 prosent og Sverige 2,2 prosent (OECD 2010: 58). USA brukte bare 1 prosent av BNP. Utgiftene til offentlige og private inntektssikringsordninger har de siste tjue årene gått betydelig ned i Nederland (fra 4,7 prosent av BNP i 1990), holdt seg stabil i Belgia og Norge, og gått noe opp i Danmark, Storbritannia, Sverige og USA. Tyskland er oppført med 0,1 prosent av BNP til inntektssikring for personer med nedsatt funksjonsevne,

men det er nærliggende å anta at tallet avspeiler en målefeil eller snevrere avgrensing av utgiftspostene enn for de andre landene.

Ser vi alle økonomiske ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne under ett, kan det se ut som Sverige skiller seg ut med et høyere utgiftsnivå, mens Norge ligger mer på nivå med Danmark og Nederland.

Tabell 3.2 Økonomiske ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne, 2005

Land	Økonomiske ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne (millioner i lokal valuta, 2005)	BNP (millioner i lokal valuta, 2005)	% av BNP
Belgia	4.724	302.000	1,56
Danmark	45.794	1.552.000	2,95
Nederland	12.134	509.000	2,38
Norge	46.221	1.942.900	2,38
Storbritannia	23.897	1.234.000	1,94
Sverige	122.223	2.670.500	4,58
Tyskland	38.169	2.244.600	1,7
USA	-	-	-

Kilde: Eurostat 2008

Det hefter imidlertid usikkerhet ved hva som faktisk er innrapportert av utgiftsposter for de enkelte landene og om tallene er direkte sammenlignbare. Ifølge nordisk statistikk brukte Norge i 2008 (3,3 % av BNP) mest på økonomiske ytelser, etterfulgt av Danmark (3,0 % av BNP) og Sverige (2,3 % av BNP) (NOSOSKO 2010, Tabell 9.7).

Antall mottakere: Selv om tallene for befolkningsandelen som mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt funksjonsevne (ordninger tilsvarende den norske uføretrygdordningen) er usikre og ufullstendige, antyder tilgjengelige tall at Norge og de andre nordiske landene er blant de OECD-landene med høyest andel personer i forventet yrkesaktiv alder (20–64 år) med offentlig inntektssikring relatert til funksjonsnedsettelse som viktigste inntektskilde. (OECD 2010, Figur 2.9). Norge og Sverige skårer høyest med omlag 9–10 prosent av befolkningen i forventet yrkesaktiv alder som mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt funksjonsevne, med Nederland og Danmark ligger i en mellomgruppe (om lag 7–8 %), og Storbritannia, USA, Belgia og Tyskland har lavere andel av befolkningen på inntektssikringsytelser relatert til nedsatt funksjonsevne (4–7 %). Tall for de nordiske

landene viser at en større andel kvinner enn menn mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt funksjonsevne. I Norge mottok omlag 9 prosent av mennene og 12 prosent av kvinnene uføretrygd, i Sverige mottok 6 prosent av mennene og 10 prosent av kvinnene tilsvarende ytelser, og i Danmark mottok i overkant av 6 prosent av mennene og 7–8 prosent av kvinnene slike ytelser (NOSOSKO 2009, Figur 6.3.2).

3.4 Organisering av inntektssikringssystemet: finansieringsform

Landene har ulike ordninger for finansiering av inntektssikringssystemene. Vi finner ulike sammensetninger av bidrag fra offentlige myndigheter (ofte finansiert gjennom skatteinntekter), bidrag fra arbeidsgivere og arbeidstakere i kollektive forsikringsfond (regulert gjennom kollektive avtaler) eller private forsikringsordninger (regulert i individuelle arbeidskontrakten). Mens de nordiske landene har hatt høy grad av offentlig finansiering, har kontinentale løsninger vært mer korporative (finansiert av arbeidsgivere og arbeidstakere) og anglosaksiske løsninger har vært mer tuftet på private forsikringsordninger. Tall for 2005 viser betydelig variasjon mellom landene i finansieringen av sosiale utgifter («social protection»).

Tabell 3.3: Finansiering av totale sosiale utgifter. %. 2005

	Offentlige myndigheter	Arbeidsgivere	Forsikrede	Annet	Totalt
Belgia	24,7	51,4	22	1,9	100
Danmark	63,2	10	18,5	8,3	100
Nederland	19,9	33,4	34,4	12,3	100
Norge	55,8	29,5	14,6	0,1	100
Storbritannia	50,5	32,4	16,3	0,8	100
Sverige	48	41	8,8	2,2	100
Tyskland	35,6	35	27,7	1,7	100
USA	-	-	-	-	-

Kilde: Eurostat 2008, Tabellene D 1.2.1, D 1.2.2 og D 1.2.3.

Sosiale utgifter inkluderer her alders- og arbeidsledighetstrygd, ikke bare inntektssikring relatert til nedsatt funksjonsevne. Posten «annet» framgår ikke av dataene fra Eurostat, men utgjør de resterende prosentpoengene det ikke er gjort rede for i Eurostats data for å summere til hundre prosent.

Posten «annet» viser primært at det er noe usikkerhet knyttet til de innrapporterte tallene for de enkelte landene.

Vi ser at de nordiske landene ikke har helt de samme finansieringsordningene.

Tabell 3.4: Finansiering av totale sosiale utgifter, %, nordiske land, 2008

	Offentlige myndigheter	Arbeidsgivere	Forsikrede	Annen finansiering	Totalt
Danmark	62	11	21	6	100
Norge	54	29	16	2	100
Sverige	49	38	10	3	1000

Kilde: NOSOSKO 2009, Tabell 9.9

Spesielt Sverige skiller seg ut fra Norge og Danmark med større bidrag fra arbeidsgivere og har i større grad knyttet inntektsforsikringsordninger opp mot kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet enn Norge og Danmark.

3.5 Fordelingseffekter av inntektssikringsordningene

Omfordelingspolitikken i de nordiske landene synes å ha bidratt til mindre inntektsforskjeller og lavere risiko for relativ fattigdom enn i andre land. På 2000-tallet hadde de nordiske landene en jevnere inntektsfordeling enn andre land for befolkningen som helhet: Danmark (gini koeffisient: 24,7), Sverige (25) og Norge (25,8) hadde likest inntektsfordeling. De kontinentale landene Tyskland (28,3), Nederland (30,9) og Belgia (33) utgjorde en mellomgruppe. Storbritannia (36) og USA (40,8) hadde størst inntektsforskjeller (UNDP 2010, Tab. 3, s. 152). For befolkningen under ett hadde de nordiske landene og Nederland lavere andel personer i risikozonen for fattigdom (personer med disponibel inntekt under 60 prosent av median inntekt etter overføringer) enn andre europeiske land. Norge hadde lavest andel personer i risikozonen (14,7 %), etterfulgt av Nederland (15,1 %), Sverige (15,9 %) og Danmark (17,4 %). Tyskland (20 %), Belgia (20,2 %) og Storbritannia (22 %) hadde en noe høyere andel (data for 2009, Eurostat 2011). Flere studier har vist at USA har hatt høyere relativ fattigdom enn europeiske land. Ifølge «Luxembourg Income Study» var 23,9 prosent av den generelle befolkningen i risikozonen i USA på midten av 2000-tallet.⁶

⁶ <http://www.lisproject.org/php/kf/kf.php#kf>, Tall for 2004.

På begynnelsen av 2000-tallet var gjennomsnittlig disponibel inntekt for personer med nedsatt funksjonsevne om lag 80–90 prosent av gjennomsnittet for befolkningen i forventet yrkesaktiv alder i de nordiske landene, Belgia, Nederland og Tyskland (OECD 2003: Chart 3.2, Ramm 2006). Storbritannia skåret marginalt svakere, mens USA skåret lavest (60 %). Ifølge en analyse av data for 2004 fra European Union Statistics on Income and Living Conditions var andelen fattige ikke signifikant større for personer med nedsatt funksjonsevne i de nordiske landene enn for den generelle voksne befolkningen, mens andelen var større i andre europeiske land (Ward og Grammenos 2007, kap 6, fig. 46 og 47).

3.6 Incentiver til lønnsarbeid i inntektssikringssystemet

Tross innstramminger i vilkårene for å motta offentlig inntektssikring siden 1990-tallet har andelen mottakere fortsatt å øke i Belgia, Norge, Storbritannia, Sverige og USA. Danmark og Tyskland har hatt en stabil andel mottakere siden 1990-tallet (OECD 2010, Figur 2.10). Nederland har derimot hatt en nedgang i andelen av befolkningen som mottar inntektssikringsytelser relatert til nedsatt funksjonsevne og spesielt nedgang i antallet nye mottakere etter reformene i inntektssikringssystemet. I dette delkapittelet spør vi i hvilken grad inntektssikringssystemene i de enkelte landene er utformet for å gi incentiver til å ta eller forbli i lønnsarbeid.

Belgia

Flere inntektssikringsprogrammer er innrettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Programmene gir ulik grad av incentiver til å kombinere trygd og lønnsarbeid. En studie av disinsentiver mot lønnsarbeid i inntektssikringssystemet mener å finne at stønadsmottaker (nesten) bestandig tjener på å arbeide, men gevinsten kan være liten når det gjelder deltidsarbeid (Bogarts, De Graeve, Marx og Vandenbroucke 2009).

Forsikrede ansatte på kontrakt i privat sektor og som blir arbeidsuføre kan kreve *sykepenges* i inntil ett år. Hvis tilstanden varer lenger, kan de fortsette på *uføretrygd*. Under disse to ordningene kan trygd og arbeid kombineres. Arbeidsinntekt som kan kombineres med trygd, beregnes på dagsbasis. Inntekt inntil 10 euro medfører ingen reduksjon i trygd, deretter

avkortes trygden: 25 prosent av inntekt på 10–20 euro trekkes fra trygd, 50 prosent av inntekt på 20–30 euro trekkes fra trygd, og 75 prosent av inntekt på 30 euro eller mer trekkes fra trygd. Et overslag viser at en kan tjene omlag 200 euro per måned før trygden avkortes, men selv med høyere inntekt vil det lønne seg å arbeide. Trygdemottaker må ha tillatelse fra lege for å gå helt eller delvis tilbake til arbeid. Selv om legene i prinsippet er uavhengige, oppfordrer helseadministrasjonen og de partsstyrte forsikringsordningene (*les mutualité*) hvor legene arbeider til å anvende kombinasjonsmulighetene og få trygdemottakere tilbake i arbeid.

De som ikke har krav på sykepenger eller uføretrygd kan motta to typer behovsprøvd uførestønad; *inntektsgodtgjørelse* og *integreringsgodtgjørelse*. De fleste mottar begge typer ytelser. Deler av arbeidsinntekten tas ikke med i behovsprøvingen. Det er trygdeadministrasjonenes offisielle politikk å stimulere personer til å arbeide så mye som de har kapasitet til. For inntektsgodtgjørelse tas 50 prosent av inntekt mellom 0 og 4330 euro og 25 prosent av inntekt mellom 4330 og 6494 euro ikke med. All høyere inntekter trekkes fra godtgjørelsen. Inntektsgodtgjørelse er like sjenerøst som sykepenger og uføretrygd for personer som tjener inntil 6494 euro. For inntekter over 6494 euro avkortes godtgjørelsen med 100 prosent (til forskjell fra sykepenger og uføretrygd). *Integreringsgodtgjørelse* kan kombineres med arbeidsinntekt inntil 19936 euro. Høyere inntekter medfører reduksjon i stønaden med 50 prosent av inntekter over 19936 euro. Integreringsgodtgjørelse oppfattes som forholdsvis sjenerøst, men funksjonshemmedes organisasjoner argumenterer for at det ikke burde vært noen avkortning overhodet.

Det er egne ordninger for personer som blir arbeidsuføre pga yrkesskade eller sykdom ervervet i yrket. Personer på *yrkesskadepensjon* mottar økonomisk erstatning, men til forskjell fra de andre ordningene forutsettes det ikke at personen trer ut av arbeidslivet. Ordningen kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning. Problemet med ordningen er at stønadmottaker ikke stimuleres til å gjenoppta arbeid før det foreligger endelig vedtak om grad av arbeidsuførhet, hvilket har betydning for kompensasjonsnivået, og slik avklaring kan ta lang tid. I mellomtiden mister de kontakt med arbeidslivet.

Arbeidsuføre ansatte i offentlig sektor og i utdanningssektoren har rett til *førtidspensjon*. Slik pensjon tildeles etter en lengre sykeperiode (mer enn ett år), og er i praksis en endelig avgang fra yrkeslivet. Få returnerer til yrkeslivet, bl.a. fordi det ikke er noen garanti for at de kan gå tilbake til deres tidligere arbeidsplass. Ordningen gjelder bare for tjenestemenn/ embetsmenn og ikke offentlige ansatte tilsatt på vanlige kontrakter.

Det er for tiden ingen forslag til endringer inntektssikringssystemet. Det er et anliggende for føderale myndigheter, og Belgia har for tiden ikke en fullt operativ føderal regjering.

Danmark

Det danske inntektssikringssystemet har tre søyler: Første søyle er den generelle og lovbestemte, skattefinansierte folketrygden (Folkepensionen). Andre søyle er supplerende arbeidsmarkedspensjonsordninger som er basert på individuell oppsparing etter bestemmelser i kollektive overenskomster mellom lønsmottakernes og arbeidsgivernes organisasjoner eller enkeltvirksomheter. Tredje søyle er supplerende individuelle inntektssikringsordninger. Utover de tre søylene ytes det økonomisk sosialhjelp fra kommunene.

Arbeidsmarkedets Tillægspension (ATP) ble innført ved lov i 1964. ATP er etablert som en selvstendig, selveiende stiftelse ledet av et representantskap og et styre med representanter for arbeidslivets parter. ATP er under tilsyn av Finanstilsynet. Medlemmer av ATP var opprinnelig alle lønsmottakere i alderen 18–66 som var ansatt i Danmark eller ansatt av i utlandet den danske stat, danske virksomheter eller skip. Trygdebidrag er obligatorisk og betales av medlemmene og arbeidsgivere. Danske lønsmottakere som arbeider mer enn 9 timer i uken er pålagt å betale avgift til ATP. ATP omfatter første og andre søyle i trygdesystemet da ATP er lovbestemt, men individuelt og oppsparingsbasert.

Innføring av aktivlinjen

I Danmark steg arbeidsløsheten mot slutten av 1970 tallet, og stabiliserte seg i løpet av 1980 tallet på et høyt nivå. Arbeidsmarkeds- og sosialpolitiske stønader ble i økende grad supplert med aktive tiltak, især i forhold til unge ledige og langtidsledige. Arbeidsløsheten toppet seg i 1993–94. Begrepet

aktivlinjen vant da fram som sosialpolitisk målsetting (Goul Andersen 2002). Arbeidsløses rett til stønad ble koplet klarere til en plikt om å akseptere aktive tiltak. Aktiveringsinnsatsen ble satt inn tidligere i ledighetsforløpet, især for unge (Øverbye 2006). På 2000-tallet har det vært gjennomført endringer i det danske inntektssikringssystemet for å minske de offentlige utgiftene til inntektssikring for personer i forventet yrkesaktiv alder og øke insentivene til å utnytte (rest)arbeidsevne, ta eller beholde lønnet arbeid.

Førtidspensjon

Førtidspensjon kan søkes av personer som ikke kan forsørge seg selv av helsemessige eller sosiale grunner. Førtidspensjon utbetales til personer i alderen 18–67 år. For å få tilkjent førtidspensjon av helsemessige grunner, skal arbeidsevnen være varig nedsatt med minst halvparten.

Et økende antall mottakere av førtidspensjon og etterløn førte til nedgang i andelen av den danske befolkningen som var yrkesaktiv. I perioder med stor arbeidsledighet hadde en rekke danske kommuner innvilget førtidspensjon til yngre langtidsledige med sosiale problemer, men uten helseproblemer. I perioder med mangel på arbeidskraft ville de ikke synes i arbeidsstyrken. I 2003 ble det innført en reform av førtidspensjonsordningen som skulle bidra til at flere hadde mulighet til å utnytte (rest)arbeidsevnen. Det skulle fra 2003 prøves først om personen kunne tilsettes i subsidiert arbeid (fleksjobb), ansettes med tilrettelegging på arbeidsplassen eller kunne omskoleres til nytt yrke. Det skulle nå gjennomføres en mer omfattende arbeidsevnevurdering før tilkjennelse av førtidspensjon, ikke bare en medisinsk undersøkelse. I praksis har antallet mottakere av førtidspensjon fortsatt å øke samtidig som det også har vært en økning i antallet sysselsatt i subsidiert arbeid (fleksjobb) (Brix Pedersen 2010).

I Danmark var 'folkepension' (alderspensjon), 'invalidpension', 'enkepension' og 'førtidspensjon' tidligere integrert i et sammenhengende regelsystem. Førtidspensjonister ble tildelt grunnpensjon etter de samme regler som gjelder for alderspensjonister. I tillegg ble førtidspensjonister med middels førtidspensjon tildelt et invaliditetsbeløp, og førtidspensjonister med høyeste førtidspensjon ble utover invaliditetsbeløpet også tildelt et 'erhvervsudyktighedsbeløp'. Invaliditets- og erhvervsudyktighedsbeløpet ble ikke

inntektsregulert. Invaliditetsbeløpet var heller ikke skattepliktig. Erhvervsudyktighedsbeløpet var en sosial ytelse personer med rett til høyeste førtidspensjon tidligere kunne oppnå rett til. Ytelsen ble avskaffet i forbindelse med førtidspensjonsreform som trådte i kraft i 2003.⁷

Den nye førtidspensjonen tilkjennes personer med en varig nedsatt arbeidsevne av et slikt omfang at personen ikke kan bli selvforsørget gjennom sysselsetting på allminnelige vilkår eller i 'fleksjob' (subsidiert arbeid). Mens det tidligere var forskjellige satser for førtidspensjon, ble det nå innført samme ytelse for alle. Førtidspensjonen består nå av en sammenhengende ytelse, som for enslige er på nivå med arbeidsløshetsdagpengene, og for gifte/samboende er på omlag 80 prosent av arbeidsløshetsdagpengene. De nye regler gjelder for saker om førtidspensjon som er fremmet etter 1. januar 2003. Personer som har fått tilkjent førtidspensjon etter de tidligere reglene mottar fremdeles pensjon etter de gamle reglene og vil fortsette å utgjøre flertallet av førtidspensjonistene i Danmark i de kommende årene (NOSOSKO 2006). I 2005 innførte regjeringen en skattefri tilleggsytelse på DKK 13.000 per år for de økonomisk dårligst stilte førtidspensjonistene.

Førtidspensjonen reduseres hvis pensjonisten eller ektefellen/samboeren har inntekter som overstiger fastsatte beløp. Avkortingene ble gjort mildere i 2003. Pensjonen kan gjøres hvilende hvis pensjonisten kommer i arbeid eller ønsker å prøve å vende tilbake til arbeidslivet. Pensjonen kan også gjøres hvilende hvis pensjonisten får tilbud om aktivering, revalidering eller fleksjob. Pensjonen kan gjøres hvilende uten tidsmessig begrensning. Kommunen kan frakjenne rett til førtidspensjon dersom arbeidsevnen blir vesentlig forbedret.

Førtidspensjonister mottar ikke Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP), men de som har arbejdsmarkedserfaring mottar andre tilleggspensjoner. Under den nye ordningen mottar ikke pensjonisten 'invaliddepension' eller 'erhvervsudyktighedsbeløb'. Ved reformen ble det innført obligatoriske innbetaling til ATP og frivillig supplerende oppsparingsordning for førtidspensjonister. Alle førtidspensjonister har mulighet til å slutte seg til

⁷ <https://www.borger.dk/Emner/pension-og-efterloen/pension/typer-af-pension/folkepension-foertidspension-mm/foertidspension/Sider/foertidspension-gammel-ordning.aspx>

den frivillige ordningen. Av beløpet betaler førtidspensjonistene selv 1/3 og kommunene de resterende 2/3. Det samlede bidraget per person i ordningen utgjorde 5197 kroner i 2009 (NOSOSKO 2010: 169–170).

Invalidepensjon

Utover den offentlige førtidspensjonen gir mange pensjonsordninger på arbeidsplassen en dekning av uførhet (invaliditet). Ofte er invalidepensjon en obligatorisk forsikring i pensjonsordningene i arbeidsmarkedet. Det betyr at alle betaler den samme premien uavhengig av egen helse og at det ikke foretas noen individuell helsevurdering. Mange pensjonsselskaper foretar deres egen helsevurdering ved tildeling av invalidepensjon.

Revalideringsydelse

Rehabiliteringspenger tilstås på nivå med maksimum for dagpenger. Utbetaling av rehabiliteringspenger forutsetter at det er iverksatt et arbeid med rehabilitering etter en fastlagt plan. Ytelsen utbetales inntil planen er gjennomført, men normalt ikke utover fem år. For unge under 25 år utbetales halv rehabiliteringsytelse. Fra 1999 skal det ha skjedd en styrking av den yrkesrettede rehabiliteringen (NOSOSKO 2010: 174).

Sygedagpenge

Kommunene administrerer sykepengesystemet, og skal holde samtaler med alle sykemeldte senest etter åtte uker. I saker med risiko for langvarig sykeforløp og risiko i forhold til arbeidsevnen skal det deretter følges opp med samtaler minst hver 4. uke. Kommunen skal foreta en samlet vurdering av behovet for innsats for å fremme fastholdelse i arbeid, herunder behovet for behandling, opptrening, rehabilitering, fleksjobb (subsidiert arbeid) og eventuelt uførepensjon (førtidspensjon).

Ny lov om ændring af sygedagpengeloven (2010) økte muligheten til forlenget mottak av sykepenger fra 26 til 39 uker når det er nødvendig å avklare den sykemeldtes arbeidsevne og mulighet for å ivareta en alminnelig jobb, eller når den sykemeldtes helse er uavklart. Begrunnelsen var at det i sammensatte sykepengesaker med vesentlig endringer i sykdomsforløpet kan være vanskelig å avklare saken innenfor de tidligere 26 uker. Arbeidsgiver skal

heretter gjennomføre intervju med sykemeldte ansatte innen fire uker for å avklare hvordan vedkommende kan returnere til arbeidet. Kommunen skal etablere en dialog med arbeidsgiver innen åtte uker om helt eller delvis retur til arbeid.⁸

Arbeidsløshetsdagpenger

I Danmark er arbeidsledighetsforsikringen frivillig og administreres av arbeidsledighetskasser. Ordningen finansieres gjennom bidrag fra medlemmene og de avgifter alle lønsmottakere betaler. For å omfattes av forsikringsordningen må en ha vært medlem i minst ett år. Ikke-forsikrede får utbetalt kontanthjelp (sosialhjelp) hvis de oppfyller betingelsene for dette.

For å være fullt forsikret skal mottaker ha hatt minst 52 ukers arbeid som lønsmottaker eller selvstendig næringsdrivende de siste tre årene. Tidligere var maksimal dagpengeperiode fire år i løpet av en periode på seks år (NOSOSKO 2010). Perioden er avkortet fra 1. juli 2010 og en kan nå maksimalt motta dagpenger i to år i løpet av en treårsperiode. Mottaker må kunne bekrefte jobbsøking på internettportalen «Min Side» minst en gang hver sjuende dag. Til forskjell fra Norge (3 dager) og Sverige (7 dager) er det ingen karensdager.⁹

Etter tre uker vil mottaker bli innkalt til samtale for utforming av individuell plan for jobbsøking. Arbeidsledige kan ha rett til seks ukers selvvalgt utdanning. For mottakere under 25 år skal utdannelsen skje innen seks måneder og for personer over 25 år innen ni måneder i arbeidsledighetsperioden. Personer som velger selvvalgt utdanning kan motta *uddannelsesyttelse* istedet for arbeidsledighetstrygd. Arbeidsledige kan delta på kveldsskole, grunnskoleundervisning for klassetrinn 8–10, enkeltfagundervisning under 20 timer per uke på gymnasnivå og undervisning under 20 timer per uke som ikke kvalifiserer til offentlig utdanningsstipend (Statens Uddannelsesstøtte).¹⁰

⁸ <http://www.ams.dk/Ams/Vejviser-for-borgere/Sygedagpenge.aspx>

⁹ <https://www.borger.dk/Emner/arbejde-dagpenge-orlov/dagpenge-og-kontanthjaelp/Sider/arbejdsloeshedspenge.aspx>

¹⁰ <https://www.borger.dk/Emner/arbejde-dagpenge-orlov/dagpenge-og-kontanthjaelp/Sider/arbejdsloeshedspenge.aspx>

Dagpengemottakere under 25 år, som ikke har gjennomført en yrkeskvalifiserende utdanning har rett og plikt til senest etter seks måneders ledighet å motta et utdanningstilbud av minst 18 måneders varighet. Tilbudet kan kombineres med andre former for veiledning og kvalifisering eller virksomhetspraksis. Under tilbudet utbetales halv dagpengesats. Øvrige dagpengemottakere under 25 år og dagpengemottakere 25–30 år har senest etter seks måneders ledighet rett og plikt til utdanning, veiledning, kvalifisering, virksomhetspraksis eller jobbtrening. Ledige dagpengemottakere 30–60 år har senest 1 år etter ledighet rett og plikt til aktivisering i form av utdanning, yrkestrening m.v. Endelig har ledige dagpengemottakere fylt 60 år rett og plikt til aktiviseringstilbud senest etter 6 måneder ledighet. Alle dagpengemottakere har rett og plikt til nytt aktiviseringstilbud når de har mottatt offentlig inntektssikring i sammenlagt seks måneder etter avslutning av første aktiviseringstilbud (NOSOSKO, 2006:81).

Sosialhjelp

Det er en forutsetning for mottak av sosialhjelp (kontanthjelp og starthjelp) at mottakeren står til rådighet for arbeidsmarkedet, er aktivt arbeidssøkende og er innstilt på å påta seg et rimelig tilbud om arbeid eller aktivisering, med mindre sykdom eller andre forhold utelukker dette. Starthjelp er en ytelse som er lavere enn kontanthjelpen, som tilbys personer som ikke har oppholdt seg i Danmark i sammenlagt sju av de seneste åtte årene, eller som gjennom EU-retten er berettiget til kontanthjelp. Sosialhjelpsmottakere kan pålegges arbeid eller annen aktivitet som vilkår for stønad, med mindre de ansees ute av stand til å utføre noen form for aktivitet. Hvis en mottaker uten rimelig grunn avviser et tilbud om arbeid eller aktivisering, eller uteblir fra et aktiviseringstilbud, kan kommunen stanse utbetalingen av hjelpen.

Danmark har spesifiserte retningslinjer, og dermed mindre rom for skjønn enn Norge og Sverige, i hvordan økonomisk behovsprøving skal praktiseres. Kommunen ser bort fra formue opp til 10.000 DKK (for ektefeller 20.000 DKK). Har mottakeren eller ektefellen arbeidsinntekter, eller inntekter som ledd i aktiviseringstilbud, sees det bort fra 12,70 DKK pr utført arbeidstime. For ektepar som har fått nedsatt hjelpen etter 6 måneder, og for mottakere av starthjelp, er sysselsettingsfradraget (beskjeftigelses-

fradraget) 30,94 DKK pr utført arbeidstime i ordinært arbeid (ustøttet beskjeftigelse).

Kontanthjelpsmottakere under 30 år har senest etter 13 uker rett og plikt til å ta imot et aktiverings- eller utdannelsetilbud på minst 30 timer i uken i 18 måneder, men for personer som har yrkeskompetanse, bare i seks måneder. Kontanthjelpsmottakere på 30 år og eldre skal motta et aktiveringstilbud senest etter 12 måneder på kontanthjelp. Alle kontanthjelpsmottakere bortsett fra personer fylt 30 år som ikke bare mottar hjelp på grunn av arbeidsledighet har dessuten rett og plikt til et nytt aktiveringstilbud når de har mottatt kontanthjelp i seks måneder etter avslutning av første aktiveringstilbud.

Efterløn

Efterløn fyller noe av den samme funksjonen som norsk førtidspensjon og kan tilstås personer i alderen 60–64 år. Efterløn er en frivillig tilbaketrekkningsordning for medlemmer av en arbeidsløshetskasse. I 1999 ble det gjennomført en rekke endringer i ordningen som gjør det mer økonomisk fordelaktig å utsette overgangen til efterløn til etter fylte 62 år. En delpensjonsordning for 60–64 åringer som ikke omfattes av efterlønsordningen er i ferd med å utfases og benyttes av ganske få personer.

Nye reformer

Den danske regjeringen har i sin «*Reformpakken 2020 – kontantsikring af Danmarks velfærd*» varslet at den vil avskaffe førtidspensjonsordningen for person under fylte 40 år og halvere dagpengeperioden. Reformplanen legger opp til at etterlønnsalderen gradvis vil bli økt fra 2014 (fra 60 til 62 år), mens folkepensjonsalderen gradvis heves fra 65 til 67 år fra 2019. I planen foreslår regjeringen at etterlønnen helt avskaffes for alle som ved utgangen av 2010 var under 45 år. I stedet innføres en såkalt «seniorførtidspensjon for nedslidte». Hovedbegrunnelsen for reformene er at dansk økonomi ikke vil være bærekraftig uten betydelige kutt i de offentlige utgiftene.¹¹ Det er grunn til å

¹¹ http://www.fm.dk/Publikationer/2011/Reformpakken%202020%20-%20Kontant%20sikring%20af%20Danmarks%20velfaerd/-/media/Publikationer/Imported/2011/Reformpakken%202020%20publikation/reformpakken_2020_web.ashx

anta at regjeringen vil inngå kompromisser om de varslede reformene med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene.

Nederland

På begynnelsen av 1990-tallet hadde Nederland et relativt stort antall mottakere av kortsiktige og langsiktige inntektssikringsordninger (ofte omtalt som «hollandsk syke»). På 1970-tallet var det en stor økning i antallet mottakere av sykkelønn og uføretrygd. Endringer i uføretrygdsordningen i 1987 førte ikke til den forventede nedgangen i tilvekst til uføretrygdordningen. Reformen siden 1996 har vært innrettet mot å minske tilveksten for kortsiktige sykepenges og langvarige uføretrygdsordninger. Spesielt har det blitt rettet oppmerksomhet mot å minske overgangen fra sykepenges til uføretrygd. Hovedprinsippene har vært (Bockting 2007):

- å øke arbeidsgiveres og ansattes ansvar for retur til arbeidslivet ved sykdom/ nedsatt arbeidsevne
- arbeid først: fokus på muligheter framfor begrensninger
- lønnsarbeid skal alltid lønne seg sammenlignet med mottak av inntektssikringsordninger.

Ifølge Jehoel-Gijsbers (2010) var andelen sysselsatte 25 prosent blant personer som mottar Wajong trygd (nedsatt funksjonsevne før fylte 18 år) i 2009. Andelen fulltidssysselsatte i denne gruppen sank fra 58 prosent i 2001 til 48 prosent i 2006. Andelen sysselsatte blant 'langtids funksjonshemmede' (personer med nedsatt arbeidsevne slik det er definert at det nederlandske statistikkbyrået CBS) som mottok uføretrygd (IVA eller WGA) sank fra 24 prosent i 2002 til 20 prosent i 2008. Andelen sysselsatte blant langtids funksjonshemmede som ikke mottok uføretrygd, var stabil i perioden 2002–2008 (59–60 %). Sysselsettingsraten for personer uten nedsatt funksjonsevne økte fra 70 til 73 prosent i perioden 2002–2008. I 2010 var det 486.000 mottakere av WAO og 110.000 mottakere av WIA. Antallet nye uføretrygdede har gått ned fra 100.000 i 2002 til 40.000 i 2010 (UWV 2011).

Berendsen, Mulders og Loo (2007) mener å finne at nedgangen i antallet mottakere av uføretrygd på fra 2002 i stor grad skyldes endringer i sykepengeordningen. På evalueringstidspunktet var endringene i uføretrygd-

systemet innført for bare ett år siden. Det generelle inntrykket skal være at reformene har fungert bedre enn forventet.

De som arbeidet da de fikk en funksjonsnedsettelse ser ut til å ha gode forutsetninger for å komme tilbake i lønnsarbeid. Funksjonshemmede som ikke (lengre) har et arbeidsforhold med en arbeidsgiver, har imidlertid dårligere utsikter til å få (nytt) lønnsarbeid. Spesielt gjelder dette

- unge funksjonshemmede (som mottar trygdeordningen Wajong) og
- kategorier som faller utenom de grupper arbeidsgivere er ansvarlige for. Dette er grupper som dekkes av den offentlige sykepengeordningen som administreres av den nasjonale trygdeetaten Uitvoerinstituut Werknemers Verzekering (UWV). De største gruppene her er midlertidig ansatte gjennom vikar/formidlingsbyrå og arbeidsløse som blir syke.

Nederland synes å ha problemer med å oppnå positive resultater for disse gruppene. Omlag 5 prosent av alle ungdommer innvilges uføretrygd (Wajong) ved fylte 18 år (Einerhand og Swart 2010). Ungdom kan søke om trygd for unge uføre dersom de ikke er i stand til å tjene tilsvarende lovbestemt minimumslønn. Mottakerne er personer født med nedsatt funksjonsevne eller som ervervet funksjonsnedsettelser i barndommen. Antallet nye mottakere har økt det siste tiåret. Tilveksten var i 2010 2,5–3 ganger så høy som for 10 år siden. Psykisk sykdom er hovedgrunnen til tilveksten til Wajong. Tilveksten har ført til nylige endringer i ordningen for å gjøre den mer arbeidsorientert.

Før 1996 ble sykepengeordningen (Ziektewet [ZW]) finansiert av offentlige midler for personer som av medisinske grunner ikke var i stand til å utføre deres arbeid. Sykepengene kunne vare i 52 uker. Systemet manglet insentiver for både arbeidsgivere og ansatte til å investere i raskest mulig tilbakevendelse til arbeidslivet.

I 1996 innførte regjeringen lovgivning for å gjøre arbeidsgivere økonomisk ansvarlige for sykepengene og tiltak for å fremme reintegrering i arbeidslivet. Arbeidsgivers ansvar for lønn under sykdom ble først forlenget til 6 uker for store bedrifter og 3 uker for små bedrifter. Fordi arbeidsgivere ble pålagt større risiko ved sykdom blant ansatte, ble det fryktet at arbeidsgivere ville rekruttere jobbsøkere på medisinsk grunnlag. Det ble derfor forbudt å foreta medisinsk vurdering av jobbsøkere. Arbeidsgivers ansvar ble

utvidet til hele 52 ukers perioden fra 1998.¹² Sykepengeordningen ble endret fra 52 til 104 uker fra 2004. Fra januar 2004 er arbeidsgiver forpliktet til å betale lønn til sykemeldte ansatt i 2 år. I perioden skal arbeidsgiver og ansatt forsøke alt av rimelige tiltak for å fremme reintegrering av den sykemeldte i arbeidslivet. Slike tiltak kan innebære tilbakeføring til opprinnelig arbeid, i annet passende arbeid med eller uten tilpasninger, eller annet passende arbeid hos annen arbeidsgiver.

Nivået på sykelønnsordningen har vært den samme i hele perioden. Det er fastsatt et lovbestemt minimum på 70 prosent av lønnen, men det er vanlig å motta 100 prosent av lønnen i det første året med sykelønn. For å unngå at økningen i sykelønnsperioden til to år skulle innebære 100 prosent lønn i to år, ble det inngått en avtale mellom partene i arbeidslivet og staten om maksimal utbetaling på 170 prosent av lønnen over 2-årsperioden. I de fleste kollektive avtaler har dette blitt konkretisert som 100 prosent av lønnen første året og 70 prosent andre året.

Samtidig som arbeidsgivers ble pålagt ansvar for lønnsutbetaling under sykdom, ble arbeidsgivere også pålagt å utkontraktere HMS-aktiviteter til en ekstern, autorisert organisasjon. Arbeidsgiver ble pålagt å benytte kriteriene for mottak av sykepenger ved vurdering av ansattes nedsatte evne til å utføre arbeidet. Hvis den ansatte ikke samarbeider om retur til arbeidslivet, er arbeidsgiver ikke lenger forpliktet til å fortsette lønnsutbetalingen. I siste instans kan manglende samarbeidsvilje fra arbeidstaker medføre oppsigelse.

Sykepengeordningen er ikke fullstendig privatisert. For visse kategorier av ansatte er sykepengeloven fremdeles gyldig og gjelder som et sikkerhetsnett:

- ansatte som har mistet arbeidet i perioden med sykepengeutbetaling fra arbeidsgiver
- midlertidige ansatte som arbeider for vikarbyråer
- arbeidsledige
- personer som blir syke de første fem årene som ansatte med mottak av delvis uføretrygd.

¹² Einerhand og Swart (2010) hevder at reformen kom i 1994 og at ansvaret var 2 uker for små bedrifter og 6 uker for store bedrifter, for deretter å bli utvidet til 52 uker i 1996.

For disse kategoriene av arbeidstakere er Uitvoerinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) ansvarlig for reintegrering i arbeidslivet. Disse kategoriene av arbeidstakere synes å ha vanskeligere for å komme tilbake i arbeidslivet. UWV anvender eksterne reintegreringsorganisasjoner. I den forstand er reintegreringsarbeidet privatisert. Det finnes omlag 60 reintegreringsorganisasjoner som har kontrakt med UWV. Reintegreringsorganisasjonene betales ut i fra oppnådde resultater (ingen eller mindre betaling uten oppnådd arbeidsmarkedsinkludering). Betingelsene fastsettes etter hvor vanskelig det antas å være å tilbakeføre stønadsmottakerne til lønnsarbeid. Stønadsmottakerne kan fritt velge tjenesteleverandør. Stønadsmottaker kan velge mellom de reintegreringsorganisasjonene UWV har avtale med eller velge et *personlig reintegreringsbudsjett (IRO)* som gir mulighet til å velge den løsningen som stønadsmottaker selv anser best for å returnere til arbeidslivet.

For å øke arbeidsgiveres og ansattes ansvar for å prøve alle muligheter før ansatte overføres til uføretrygd, innførte regjeringen i 2002 «portvokterloven» (Wet Verbeterde Poortwachter). Før 2002 var det lettere å bli overført fra sykepenge til uføretrygd.

Organisasjonen UWV (Den nasjonale trygdeetaten) administrerer bruken av langtidsytelser for funksjonshemmede og har en portvokterfunksjon, regulert i lov av 2002 (Wet Verbeterde Poortwachter). Når en ansatt krever varige inntektssikring på grunn av uførhet vil UWV undersøke om arbeidsgiver og ansatt har foretatt tiltak for å hindre uførhet. Hvis ikke vil søknad om uføretrygd bli avslått og arbeidsgiver bli holdt ansvarlig for den ansattes lønn i inntil ytterligere ett år. (Nederland har krav om tidligere arbeidserfaring for å kvalifisere til uføretrygd, til forskjell fra Norge.) Arbeidsgiver og ansatt må rapportere framskrittene i rehabiliteringsprosessen til UWV. Ved seks ukers sykefravær skal HMS-organisasjonen (helsefunksjonærer/ leger) utrede en problemanalyse. Deretter skal arbeidsgiver og ansatt ha utviklet en handlingsplan for å få den ansatte tilbake i arbeid, hos arbeidsgiveren eller annet sted. Videre skal handlingsplanen vurderes hver 13. uke. Endringer i portvokterloven i 2004 (samtidig med endringer i sykepengeordningen) innebar at arbeidsgiver som ikke oppfyller forpliktelsene kan pålegges ansvar for lønnsutbetaling i inntil tre år.

Fra 2006 ble lov om uføreforsikring (Wet op Arbeidsongeschicktheidsverzekering) erstattet av lov om arbeid og inntekt etter arbeidskapasitet (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, WIA). Den nye loven har to deler: For det første dekkes inntektssikring for fullt (mer enn 80 %) og «varig» funksjonshemmede (Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, IVA). IVA innvilges til personer som anses arbeidsudyktige og fritas for reintegrering i arbeidsmarkedet. Stønadsmottaker mottar 75 prosent av siste lønn fram til fylte 65 år. For det andre dekkes inntektssikring i forbindelse med gjenopptakelse av arbeid for delvis og midlertidig funksjonshemmede (Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten, WGA). WGA innvilges til personer som har funksjonsevne nedsatt 35 prosent eller mer. Personer som har funksjonsevnen nedsatt 100 prosent, men hvor funksjonsnedsettelsen kan være midlertidig inkluderes i denne ordningen. Hvis de etter en periode vurderes å ha hatt varig funksjonsnedsettelse kan de overføres til IVA. Hvis funksjonsnedsettelsen er mindre enn 35 prosent, er det arbeidsgivers og ansattes ansvar å finne passende arbeid. I første fase beregnes trygden på grunnlag av tidligere inntekt. Fasens varighet avhenger av tidligere arbeidserfaring, og varer fra 3 til maksimalt 38 måneder. Ordningen er hentet fra lov om arbeidsledighetsforsikring (WW). Trygden utgjør 70 prosent av månedlig inntekt. Eventuell inntekt fra arbeid kommer i fratrukk. Ligningen $0,7$ (månedlig inntekt minus nåværende arbeidsinntekt) skal innebære at bruk av restarbeidsevne lønner seg. Hver ekstra euro i nåværende arbeidsinntekt skal bety en inntektsøkning på omlag $0,30$ euro. Det er utarbeidet nærmere bestemmelser om denne ordningen. I andre fase beregnes trygden uti fra i hvilken grad personer maktet å utnytte antatt restarbeidsevne.

Hvis funksjonsnedsettelsen er mindre enn 35 prosent, er det arbeidsgivers og ansattes ansvar å finne passende arbeid. Hvis arbeidsgiver har forsøkt alle muligheter uten å lykkes i arbeidsmarkedssinkludering, kan arbeidsgiver søke UWV om å bli fritatt fra plikten. I slike tilfeller kan den ansatte søke om arbeidsledighetstrygd (Werkloosheidswet, WW), forutsatt at vedkommende oppfyller søknadskriteriene.

Nederlandsk uføretrygd skiller ikke mellom ulike årsaker til uførhet. Kravet er at uførheten er resultat av sykdom eller nedsatt funksjonsevne.

Uførheten vurderes ved å sammenligne lønnen personen mottok før funksjonsnedsettelsen oppstod og verdien av arbeidet personen kan utføre med funksjonsnedsettelsen. Vurdering av uførheten er derfor ikke et rent medisinsk spørsmål, men utfall av skjønnsmessige vurderinger både fra medisiner og arbeids(miljø)ekspert. Dette gir grunnlag for fastsettelse av grad av funksjonsnedsettelse, kategorisert i nivåer av funksjonsnedsettelse og grad av kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt. Uføretrygd beregnes ikke lengre på grunnlag av tidligere arbeidsinntekt, men lovbestemt minimumslønn.

Tabell 3.5 Innvilget andel av minimumslønn etter grad av funksjonsnedsettelse, %, 2006

Grad av funksjonsnedsettelse	Innvilget andel av lovbestemt minimumslønn
0–35	0
35–45	28
45–55	35
55–65	42
65–80	50,75

Kilde: Bocking 2007

Vurdering av funksjonsevne/ uførhetsgrad har blitt innstrammet ved å heve minimumsnivået fra 15 prosent til 35 prosent nedsatt arbeidsevne. Dessuten er det innført mindre strenge kriterier for hva som anses som arbeid som kan utføres av trygdesøker. Til forskjell fra enkelte andre land har Nederland ikke en egen inntektssikringsordning for personer som har blitt uføre som følge av skade pådratt i yrkeslivet.

Hvorvidt personen mottar inntekt utover innvilget andel av lovbestemt minimumslønn avhenger av i hvilken grad trygdemottakeren evner å virkeliggjøre restarbeidsevnen. Hvis nåværende inntekt fra lønnsarbeid tilsvarer mindre enn 50 prosent av restarbeidsevnen, vil den totale inntekten utgjøre summen av nåværende lønn og mottatt trygd. Hvis trygdemottakeren evner å virkeliggjøre 50 prosent eller mer av restarbeidsevnen, vil WGA-ordningen gi supplerende trygdeytelser tilsvarende 70 prosent av forskjellen mellom tidligere lønn og restarbeidsevne. Systemet skal sikre at det lønner seg å virkeliggjøre så mye som mulig av restarbeidsevnen. Uføretrygd under IVA og WGA kan mottas til fylte 65 år.

Arbeidsgiver har også et økonomisk insentiv til å forebygge og minske forekomsten av uførhet på arbeidsplassen ettersom de finansierer deler av utgiftene til uføretrygdordningene og andre trygdeordninger. Arbeidsgivers bidrag til finansiering av ordningene under WIA er todelt: Alle arbeidsgivere betaler et grunnbidrag (minimumspremie) beregnet ut ifra prosent av lønnsgrunnlaget. Utover dette betaler arbeidsgivere bidrag etter hvor mange av deres ansatte som er overført til IVA og WGA. Ordningen gir arbeidsgivere insentiv til å minske forekomsten av uføretrygding. Arbeidsgivere som har valgt å bære hele risikoen for WGA betaler bare grunnbidraget. Disse arbeidsgiverne har valgt å bære den økonomiske risikoen for uførhet blant de ansatte de ti første årene av uførheten. Arbeidsgivere kan velge å forsikre seg mot denne typen utgifter i private selskap. Koning (2004) mener å finne at endringer i bidragssystemet har ført til 15 prosent nedgang i antall nye mottakere av uføretrygd.

For personer som fikk innvilget langtids uføretrygd før innføringen av WIA i 2006, gjelder den gamle ordningen (WAO). Det ble imidlertid bestemt at trygdemottakere yngre enn 45 år 1.10.2004 skulle nyvurderes på grunnlag av strengere kriterier.¹³ I 27 prosent av tilfellene ble trygdeutbetalingene stanset og i 14 prosent av tilfellene ble trygden minsket, ifølge Berendsen og Bockting (2010).

Ifølge Einerhand og Swart (2010) ble 345.000 personer nyvurdert. Vurderingene ble avsluttet i 2009. Av de nyvurderte var det i 60 % av tilfellene ingen endring i uføregrad. I 20 prosent av nyvurderingene ble uføretrygden stanset, i 12 prosent av nyvurderingene ble uførhetsgraden satt lavere og i 6 prosent av nyvurderingene ble uførhetsgraden satt høyere.

UWV har evaluert effekten av nyvurderingene for reintegrering i arbeidsmarkedet. Kohorten for 2005 og 2006 ble intervjuet i måned 4, 8 og 18 etter nyvurderingen. I tillegg ble 2006 kohorten intervjuet 30 måneder etter og 2005 kohorten intervjuet 42 måneder etter nyvurderingen.

¹³ Ifølge Einerhand og Swart (2010) gjelder det alle født etter juli 1954, dvs. alle som var yngre enn 50 år per juli 2004.

Tabell 3.6: Andel revurderte tilfeller i arbeid

	På tidspunkt for revurdering	Etter 4 måneder	Etter 8 måneder	Etter 18 måneder	Etter 30 måneder	Etter 42 måneder
Kohort 2005	36%	41%	44%	51%		60%
Kohort 2006	42%	47%	52%	62%	65%	

Kilde: Einerhand og Swart 2010

Undersøkelsen fant en økende andel sysselsatte blant nyvurderte. Forklaringene er dels mer effektive arbeidsrettede tiltak og større etterspørsel i arbeidsmarkedet (Einerhand og Swart 2010).

Storbritannia

Storbritannia har gjennomført større reformer i funksjonshemmingspolitikken i forbindelse med endringer i inntektssikringssystemene for å øke de økonomiske insentivene til å ta lønnet arbeid (Sainsbury m.fl. 2006). Britisk sysselsettingspolitikk for funksjonshemmede har gjennomgått betydelige endring etter valget av Labourregjeringen i 1997. Fra 1997 har det vært et uttalt politisk mål å få flere personer med nedsatt funksjonsevne og langvarig helseproblemer i lønnet arbeid. All 'Fra trygd- til arbeid' politikk har offisielt søkt å minske kostnadene til offentlige inntektssikringsytelser.

Det er innført tre ordninger som skal gi positive insentiver eller belønning for å ta lønnet arbeid: For det første er det innført skattelette for lavinntektsgrupper i arbeid. For det andre er Return to Work Credit innført som et positivt økonomisk insentiv til å ta lønnet arbeid og er en skattefri utbetaling på GBP 40 per uke i inntil 52 uker for personer på uføretrygd (incapacity benefit) som tar lønnet arbeid 16 timer eller mer i uken etter å ha deltatt i arbeidstreningsprogrammet Pathways to Work. For det tredje er det innført mulighet til noe lønnsinntekt uten avkortning i trygdeytelser, bostøtte eller sosialhjelp. Mottakere av uføretrygd kan tjene inntil GBP 95 per uke uten avkortning i trygdeytelsene.

Den nye koalisjonsregjeringen har varslet en forenkling av inntektssikringssystemet slik at tax credits, income support, housing benefits og incapacity benefits vil bli erstattet av Universal Credit. Den nye ordningen skal angivelig gi større insentiver til å ta lønnet arbeid (DWP 2010). Det er ventet at den nye Universal Credit vil tre i kraft fra 2013 for nye stønads-

mottakere og at det må etableres overgangsordninger for nåværende stønadsmottakere.

En rekke studier de siste fem årene har ment å finne at kompleksiteten i det nåværende inntektssikringssystemet motvirker insentivene til å ta lønnet arbeid. Ett eksempel på økonomiske disinsentiver i inntektssikringssystemet er manglende forskjell mellom inntekt fra lønnsarbeid og inntekt fra offentlig inntektssikring. Samspillet mellom ulike inntektssikringsordninger er komplekst (spesielt i tilfeller som omfatter boligstøtte) og kan føre til problemer med å betale boligutgiftene. Kompleksiteten i systemet bidrar til at stønadsmottakere ikke forstår eller overskuer hva det vil bety for deres offentlige stønader hvis de tar lønnsarbeid. Derfor velger noen tryggheten og forutsigbarheten ved å motta offentlig inntektssikring framfor risikoen ved å forsøke seg i usikkert og lavt betalt arbeid. En del ansatte ved offentlige trygdekontorer har heller ikke tilstrekkelig oversikt over inntektssikringsordningene til å forklare dem til stønadssøkerne. Endelig har varierende helse hos stønadsmottakere bidratt til at de vandrer mellom helserelaterte ytelser (som Employment and Support Allowance) og arbeidsledighetstrygd (som Jobseekers Allowance) ettersom de over tid oppfyller ulike stønadskriterier. Vandring mellom ulike stønadstyper kan innebære avbrudd i stønadsperiodene og inntektstap mens deres søknad om annen stønadstype er til saksbehandling.

Sverige

Bakgrunn for nyere reformer

På 1970- og 1980-tallet hadde Sverige høy og stabil økonomisk vekst, høy og økende sysselsettingsrate og lav arbeidsledighet (på 2–3 % av arbeidsstyrken). Korttids-sykefraværet var imidlertid høyt. Bruken av uføretrygd var også forholdsvis høy og økte fra omlag 5 prosent av arbeidsstyrken på midten av 1970-tallet til 7 prosent i 1990. Den økonomiske nedgangen på begynnelsen av 1990-tallet førte til økning i arbeidsledigheten fra 2 prosent på slutten av 1980-tallet til 8–10 prosent i perioden 1990–1998. Samlet økte andelen mottakere av arbeidsledighetstrygd, sykepenger og uførepensjon fra omlag 10 prosent i 1970–80 til 20 prosent av arbeidsstyrken på 1990-tallet.

Mens veksten i andelen mottakere av inntektssikringsordninger innledningsvis var ansporet av økt arbeidsledighet, har i økende grad langtids-sykefravær bidratt til veksten i stønadsmottakere fra midten av 1990-tallet. Langtidssykefravær har også vært hovedinngangen til uføretrygding. Antallet nye mottakere av uføretrygd per år ble fordoblet i perioden 1998–2004. I 2006 sank sykefraværet tross økende sysselsetting. Denne tendensen fortsatte i 2007 da både arbeidsledigheten og sykefraværet sank samtidig som sysselsettingen økte. Nedgangen i sykefraværet har fortsatt etter dette og synes å ha bidratt til mindre tilvekst av nye uføretrygdede (Andersson 2010).

Organisatoriske forhold

Försäkringskassan har ansvar for en stor del av de offentlige inntektssikringsordningene, inkludert inntektssikring for syke og personer med nedsatt funksjonsevne. Tidligere 21 ulike forsikringskasser (länsförsäkringskassorna) og det svenske rikstrygdeverket (Riksförsäkringsverket) ble slått sammen til Försäkringskassan med virkning fra januar 2005. Tidligere administrerte og utbetalte Försäkringskassan også alderspensjon. Fra januar 2010 har den nye «Pensionsmyndigheten» overtatt ansvaret for alderspensjonene.¹⁴ De svenske «arbetslöshetskassorna» er knyttet til fagorganisasjonene. Dette er en variant av det såkalte Gentsystemet og innebærer at inntektssikringsordningen administreres av en fagforening mens staten svarer for en del av finansieringen. Utover dette fins det fire arbeidsledighetskasser for selvstendig næringsdrivende (företagare) og en frittstående kasse (Alfa-kassen). Arbeidsledighetskassene er lovregulerte og følger samme regelverk. Det er mulig å være medlem av en arbeidsledighetskasse uten å være medlem av en fagforening.

Reformer fra 2006

Utredningen om det svenske inntektssikringssystemet «Mera försäkring och mera arbete» (SOU 2006:86) analyserer forholdet mellom inntektssikring ved sykdom, arbeidsledighet og alderdom. Utredningen identifiserte ulike modeller for den framtidige organiseringen av inntektssikring ved sykdom,

¹⁴<http://www.pensionsmyndigheten.se/download/18.3e1fabfa12c58e757cc800028055/Pensionsmyndighetens+instruktion+091119.pdf>

og argumenterte for sterkere statlig styring og samordning, inkludert bedre samordning med 'Arbetsförmedlingen'.

Fra 2006 har det blitt gjennomført flere reformer for å øke sysselsettingen og minske antallet mottakere av inntektssikringsordninger knyttet til helseforhold. Tidligere erfaring har vist at uføretrygd har blitt brukt som førtidspensjonsordning for personer over 50–55 år, for å løse arbeidsledighetsproblemer eller avvikle arbeidsforhold for ansatte som har blitt overflødige. Uføretrygdordningen ble med andre ord brukt som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. For å styrke fokuset på å beholde personer lenger i arbeidsmarkedet og unngå ekskludering, har svenske myndigheter gjennomført reformer i alderspensjonen, skattesystemet og arbeidsledighetstrygden – ikke bare i de helserelevante ytelsene.

- For å oppnå korrekte og mer enhetlige utbetalingsvedtak, ble trygdeadministrasjonen reorganisert.
- For å minske antallet nye tilfeller av langtidssykefravær ble det i 2008 innført en gradvis utvidelse av hvilke muligheter sykepengemottakere har for å returnere til arbeidslivet. Mens målsettingen innledningsvis er å vende tilbake til samme arbeid (første 90 dager), utvides etter hvert alternativene til å vurdere annet arbeid (fra dag 91) ved samme virksomhet og annet arbeid i annen virksomhet (fra dag 181).
- Fra å ha hatt en svært langvarig sykemeldingsordning, har mottak av sykepenge blitt begrenset til 2,5 år for å unngå at personer blir varige mottakere av sykepenge. De som på dette tidspunktet ikke har fått tilbake arbeidsevnen og ikke kvalifiserer for uføretrygd skal tilbys tilpassede arbeidsmarkedsprogram.
- Kriteriene for å bli innvilget uførepensjon har blitt innstrammet. Uføretrygd skal bare innvilges til personer som har nedsatt arbeidsevne av et slikt omfang at ethvert tiltak antas å være nytteløst for å forbedre arbeidsevnen.
- For å stimulere til lønnet arbeid blant mottakere av uføretrygd kan mottakere som fikk innvilget uføretrygd før 1. juli 2008 ta lønnet arbeid uten å miste retten til å motta uføretrygd. Årlig inntekt over 4000 euro avkortes med 50 prosent. Personer som benytter arbeidsmuligheten kan gjenoppta mottak av uføretrygd når de ønsker det. Det er også mulighet

for personer som er innvilget uføretrygd etter 1. juli 2008 til å prøve ut lønnsarbeid uten ny testing av arbeidsevnen.

- For å stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne, har arbeidsgiver mulighet til å trekke fra det dobbelte av arbeidsgiveravgiften for å ansette en person som har vært mottaker av sykelønn eller uføretrygd i minst ett år. Fradraget kan gis like lenge som den nyansatte tidligere har vært sykemeldt eller uføretrygdet. For mottakere av uføretrygd betaler ikke lenger arbeidsgiver bidrag til sykepenges. Arbeidsgiver må ikke betale sykepenges for personer som arbeider og beholder uføretrygden.
- I 2005 hadde den sosialdemokratiske regjeringen vedtatt at arbeidsgivere skulle betale 15 prosent av sykepengene til ansatte gjennom en egen avgift. Avgiften skulle bare belastes for 100 prosent sykemeldte. Samfinansieringen ble opphevet i 2006 av den borgerlige koalisasjonsregjeringen som mente at medfinansieringsansvaret gjorde det vanskeligere for personer med kroniske sykdommer eller som hadde vært langtidssykemeldte å vende tilbake til arbeidslivet ettersom arbeidsgivere av kostnadshensyn ville være mer motvillige til å ansette eller ta tilbake personer med en lengre sykemeldingskarriere.
- For å hjelpe personer til å beholde arbeid eller ta nytt arbeid har rehabiliterings/attføringsordningene blitt bedre samordnet økonomisk. Tillegg har myndighetene søkt å oppnå bedre samordning av Försäkringskassan, arbeidsformidlingen, sosialtjenesten og helsetjenesten.
- For å fremme yrkesmobilitet har ansatte rett til permisjon for å forsøke arbeid hos en annen arbeidsgiver de første seks månedene på sykepenges.
- For å støtte allmennleger i vurdering av sykemeldinger og oppnå en mer enhetlig praksis har det blitt utviklet en oversikt over gjennomsnittlig varighet for de fleste diagnoser, inkludert visse psykiske helseproblemer.

Svenske myndigheter har i den senere tid arbeidet for å forbedre bedriftshelsetjenesten for å tidligere oppdage helseproblemer på arbeidsplassen. Svenske myndigheter har også arbeidet med å utvikle bedre metodeverktøy for å vurdere arbeidsevne (Andersson 2010, Westerlind 2011).

Sjuklön/ sykepensing

En person kan motta 100 prosent, 75 prosent, 50 prosent eller 25 prosent sykepenger ved manglende inntekt pga sykdom. Sykepenger kan også utbetales ved medisinsk behandling eller rehabilitering som har som formål å forebygge sykdom eller forkorte sykdomstiden. Normalt kan en få sykepenger på normalnivå i inntil 364 dager under en periode på 450 dager (omlag 15 måneder). Sykepenger er på normalnivå 80 prosent av inntektsgrunnlaget for sykepenger. En kan deretter motta sykkelønn på «fortsättningsnivå» i inntil 550 dager (omlag 16 måneder). Sykepenger på «fortsättningsnivå» utgjør i underkant av 75 prosent av inntektsgrunnlaget for sykepenger. I visse tilfeller kan sykepenger på «fortsättningsnivå» forlenges ytterligere. Personer med alvorlige sykdommer (som for eksempel neurologiske sykdommer, hjernetumor, eller påvente av transplantasjon av vitalt organ) kan få forlenget sykepengeperioden i ubegrenset tid på 80 prosent nivå. Det er normalt en karensdag. Personer som mottar sykkelønn/ sykepenger skal få oppnevnt en personlig veileder ved Försäkringskassan for å komme tilbake i arbeid. For arbeidsledige som blir sykemeldte gjelder lavere satser (Försäkringskassan 2010).

Fra 2005 betaler arbeidsgiverne ansattes sykefravær de første 14 dager, og 15 prosent av de ansattes sykepenger ved lengre fravær. Det er fra 2003 presisert at arbeidsgiver har ansvar for utarbeidelse av en rehabiliteringsutredning når en ansatt har vært sykemeldt 4 uker (TemaNord 2005, 55).

Arbeidsevnen vurderes etter den såkalte rehabiliteringskjeden (hvilke deler av arbeidsmarkedet som vurderes ved sykemelding inntil 90 dager, 90-180 dager, over 180 dager). Hvis Försäkringskassan anser at den sykemeldte med stor sannsynlighet vil kunne gå tilbake til samme arbeidsgiver innen 365 dager, vurderes imidlertid bare arbeid hos nåværende arbeidsgiver. For arbeidsledige vurderes i prinsippet hele arbeidsmarkedet fra første dag.

En rehabiliteringsutredning oversendes til Försäkringskassan senest når et sykdomsforløp har vart åtte uker. Fra 2005 skal Försäkringskassan som hovedregel opprette en rehabiliteringsplan senest to uker etter at de har mottatt utredningen. Försäkringskassan kan kreve at brukeren skal delta i utredning og planlegging av rehabiliteringstiltakene. Erstatning fra sykeforsikringen (sykepenger m.v.) kan falle bort hvis brukeren uten gyldig grunn

vegrer seg mot å gjennomgå behandling, utredning eller rehabilitering, eller vegrer seg mot å delta på avklaringsmøte med arbeidsgiveren, forsäkringskassan og behandlende lege.

Arbeidsrettet rehabilitering

Ved arbeidsrettet rehabilitering kan den enkelte få rehabiliteringspenger som kompensasjon for manglende arbeidsinntekt og et særskilt bidrag som dekker visse merkostnader i forbindelse med rehabiliteringen (som reiseutgifter). Forsäkringskassan kan gi bidrag til arbeidshjelpemidler og kompensere reiser til og fra arbeidsplassen istedet for sykepenger. Rehabiliteringspenger utgjør omlag 80 prosent av inntektsgrunnet (SGI) og innregnes i de maksimalt 364 dager en person kan motta sykepenger. Deretter gjelder sats som for forsettelsesnivå på sykepenger og regnes inn i perioden på maksimalt 550 dager som fortsatte sykepenger kan mottas (Forsäkringskassan 2010).

Aktivitets- og sjukersättning

I Sverige er «förtidspension» og «sjukbidrag» fra og med 2003 erstattet av en sykdoms – og nedsatt aktivitetsytelse (NOSOSKO 2006: 141). Svenske helserelaterte inntektssikringsordninger har fått klarere preg av målsettinger om å skulle være midlertidige ytelser og knyttet til arbeidsevnevurderinger. Förtidspensionen ble i 2003 gjort til en del av sykeforsikringen istedet for pensjonsforsikringen. Et uttalt formål var å samorganisere alle trygdeytelser relatert til sykdom eller annen nedsetting av fysisk eller psykisk arbeidsevne, uavhengig av hvor lang tid nedsettingen antas å ville bestå. Dessuten skulle det innrettes en særskilt innsats mot unge trygdemottakere.

Aktivitetsersättning er en ytelse for personer i alderen 19–30 år og som trolig ikke kommer til å kunne arbeide heltid på minst ett år på grunn av sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse. Aktivitetsersättning kan innvilges for inntil tre år av gangen. Arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 25 prosent i alt arbeid på hele arbeidsmarkedet, inkludert arbeid tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel ansettelse med lønnsbidrag. Andelen aktivitetsersättning avhenger av hvor mye arbeidsevnen er

nedsett (100 %, 75 %, 50 %, 25 %).¹⁵ Försäkringskassan plikter å tilby aktiviteter til mottakere av aktivitetsersättning. Før 2003 kunne personer yngre enn 30 år bevilges både førtidspension og sjukbidrag, mens det fra 2003 bare er mulig å få innvilget aktivitetsersättning (Försäkringskassan 2010).

Sjukersättning bevilges til personer i alderen 30–64 år og som har varig nedsett arbeidsevne, det vil si for all overskuelig framtid. Før 2003 kunne personer eldre enn 30 år bevilges både førtidspension og sjukbidrag, mens det fra 2003 bare er mulig å få innvilget sjukersättning.

I *Sverige* kan man la aktivitets- eller sjukersättningen «hvile» (helt eller delvis) i inntil 24 måneder for å arbeide. I de tre første månedene får man beholde aktivitets- eller sjukersättningen *samtidig* som lønn utbetales av arbeidsgiveren. Om man av helsemessige grunner avbryter arbeidsforsøket får man tilbake sin aktivitets- eller sjukersättning. En person som mottar hel (100 prosent) aktivitets- eller sjukersättning kan tjene en mindre sum i tillegg. I praksis tillates en arbeidsinnsats ca lik 1/8 av hel arbeidsevne, eller ca. 5 timer per uke. Overstiger arbeidsinnsatsen dette kan aktivitets- eller sjukersättningen reduseres eller falle bort (Sverige 2000, 2004, 2007a).

I 2008 ble kravene til innvilgelse av sjukersättning innskjerpet til å gjelde når varig nedsett arbeidsevne var vurdert i forhold til hele arbeidsmarkedet. Tilsvarende krav ble innført for aktivitetsersättning. Fra samme tid ble den tidligere ordningen tidsbegrænset sjukersättning avskaffet (Sverige 2007b).

Aktivitetsstöd

Personer som deltar i arbeidstiltak som er anvist av Arbetsförmedlingen har rett til aktivitetsstöd fra Försäkringskassan. Aktivitetsstöd og utvecklingsersättning utbetales av Försäkringskassan, men kostnadsansvaret tilligger Arbetsförmedlingen. Dersom personen oppfyller vilkårene for kompensasjon fra a-kassen eller er uforsikret beregnes aktivitetsstøtten som erstatning fra a-kassen. Personer som oppfyller vilkårene kan få maksimalt 680 SEK og minimum 320 SEK per dag i aktivitetsstøtte dersom programmet er på heltid. Dersom personer som ikke oppfyller vilkårene for kompensasjon fra

¹⁵http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/Faktablad/sa_4051c_aktivitetsersattning_vid_nedsatt_arbetsformaga.pdf

a-kassen får vedkommende utbetalt 223 SEK per dag ved deltakelse i program på heltid. Personer under 25 år og som har nedsatt funksjonsevne og har deltatt i arbeidstiltak i mer enn 12 måneder har rett til aktivitetsstøtte med minimum 475 SEK per dag ved deltakelse i program på heltid. Personer i alderen 18–24 som deltar i jobbgaranti for ungdom og som ikke oppfyller vilkårene for kompensasjon fra a-kassen kan få utvecklingsersättning fra Försäkringskassan (Försäkringskassan 2010).

Socialbidrag

I Sverige begynte kommunene å eksperimentere med aktivitetskrav til socialbidragmottakere på 1990-tallet, i kjølvannet av den økonomiske krisen i 1991–92. I 1998 kom ungdomsgarantien for individer i alderen 20–25 år som er arbeidsløse eller arbeidssøkende. Hvis de ikke mottar tilbud om arbeid, regulær utdanning eller arbeidsmarkedspolitiske tiltak innen 90 dager, skal kommunen tilby en utviklingsinnsats på inntil 12 måneders varighet (Sibbmark og Runeson 2005,35). I 2000 ble det innført en bestemmelse i Socialtjänstlagen som gir kommunene hjemmel til å kreve at mottakeren av sosialhjelp (økonomisk bistand) skal «delta i... anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och 1) inte har fyllt tjugofem år, eller 2) har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller 3) följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd». Socialnämnden kan beslutte å senke eller stoppe stønaden hvis individet uten akseptabel grunn sier nei til det tiltak som tilbys. En rapport fra 2004 viste at 42 prosent av de aktiverte arbeidsløse socialbidragmottakerne var i aktiveringsprogram initiert av kommunene (Salonen og Ulmestig 2004).

Socialbidrag avkortet i prinsippet krone mot krone mot arbeidsinntekt. Imidlertid gir loven kommunens sosialtjeneste mulighet til mykere behovsprøving hvis dette ansees å underlette overgang til arbeid. Det er således et visst rom for faglig skjønn i hvordan behovsprøvingen skal praktiseres.

Noen oppsummerte erfaringer

Sverige har endret sykelønnsordningen 13 ganger siden 1955. Henriksson og Persson (2004) har analysert hvordan endringene har påvirket sykefraværet i Sverige. De fant at når trygden ble mer sjenerøs, gikk fraværet opp, og når ordningen ble strammet inn, gikk fraværet ned. Da sykelønnen i 1998 ble økt fra 75 prosent til 80 prosent av tidligere lønn, økte fraværet med tre dager pr. arbeider. I 1991 ble trygden redusert fra 90 prosent til 80 prosent de første 3 månedene av et sykefravær (men ingen endring for fravær ut over 3 måneder). Johansson og Palme (2004) så på virkningene av denne reformen ved å følge individuelle ansatte over tid. Johansson og Palme fant at reformen ga et fall i antall nye sykmeldte, spesielt for fravær der det kun kreves egenmelding. Det viste seg at også antall nye langtidssykmeldte falt.

Sverige gjennomførte i 1998 et eksperiment der en gruppe tilfeldig utvalgte ansatte fikk lov til å vente i to uker med å få legeerklæring for sykdom, mens andre måtte skaffe legeattest allerede etter en uke. Eksperimentet viste at mer liberale regler for egenmelding førte til en økning i korttidsfraværet: De som kunne vente med legeerklæring i to uker fikk i gjennomsnitt økt fravær med en dag (Hesseliuss m.fl., 2005).

Arbetsgivers ansvar for sykelønnsordningen og rehabilitering har økt siden 1990-tallet (Westregård 2008). Det økte ansvaret har framtvet mer innsyn i arbeidstakers privatliv enn det arbeidsgivere har hatt anledning til tidligere. Hovedkonflikten ligger ifølge Westregård (ibid.) mellom samfunnets interesse av å legge mer ansvar på arbeidsgiver og arbeidstakers interesse av personlig integritet. Spesielt arbeidsgivers ansvar for å håndtere helseopplysninger og andre personopplysninger ved rehabilitering kan angivelig komme i konflikt med nasjonal og internasjonal rett om personvern.

Tyskland

Inntektssikringssystemet er regulert i rammeloven *Sozialgesetzbuch IX (2001)*. Den nye loven representerer ifølge Waldschmidt (2007) en overgang fra forsorg (Fürsorge) til omsorg og selvbestemmelse (Selbstbestimmung und soziale Teilhabe). Ifølge den tyske regjeringen (2008) var hovedinntektskilden for personer med nedsatt funksjonsevne trygdeordninger (63 %), lønnsinntekt (19 %) og økonomisk støtte fra familien (9 %). Rauch (2008)

mener å finne at innføringen av økonomisk grunnsikkerhet for jobbsøkere (*Sozialgesetzbuch II*) har bidratt til en nedgang i antallet personer på rehabilitering.

Den tyske inntektssikringsmodellen tilbyr ulike typer inntektssikring avhengig av arbeidsevne. En kan motta inntektskompensasjon for helt manglende arbeidsevne (arbeidsevne mindre enn tre timer per dag) («Rente wegen voller Erwerbsminderung»)¹⁶ eller kompensasjon for delvis manglende arbeidsevne (arbeidsevne på 3–6 timer per dag) («Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung») (Ligneau og Waldschmidt, 2009; Waldschmidt, Ligneau og Meinert, 2009). Arbeidsevnen fastsettes av medisinsk ekspertise. Utbetalingen fastsettes ut i fra en fast norm i det tyske trygdesystemet (Rentenformel).¹⁷

Etter innføringen av *Sozialgesetzbuch IX (2001)* kan personer med nedsatt funksjonsevne motta fire typer inntektssikring for å oppnå større samfunnsdeltakelse (ikke bare i arbeidsmarkedet): medisinsk rehabilitering, arbeidsrehabilitering (attføring), arbeidsbistand, økonomisk livsopphold og individuell integrasjonsstøtte (Eingliederungshilfe).¹⁸

Grunnpensjon for alderspensjonister under fattigdomsgrensen og personer uten inntektsevne (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*) trådte i kraft i 2003 og ytes til personer over 65 år for å forhindre fattigdom og til personer i alderen 18–64 år som har varig nedsatt inntektsevne. Ordningen ble innført etter undersøkelser som viste av personer ikke søkte om økonomisk sosialhjelp selv om de trengte det fordi de ikke ville ligge familien til byrde. Subsidiaritetsprinsippet i den tyske velferdsstaten bestemmer at personer bare kan motta sosialhjelp dersom ingen forsikringsordning eller familie er i stand til å yte økonomisk hjelp.

Tysk sosiallovgivning tilbyr rehabilitering og opptreningsordninger. Målgrupper er unge med nedsatt funksjonsevne og voksne som har ervervet

¹⁶ <http://www.erwerbsminderungsrente.eu>

¹⁷ For fullstendig oversikt over tyske inntektssikringsordninger, se http://www.bmas.de/portal/43480/property=pdf/a998__social__security__at__a__glance__total__summary.pdf

¹⁸ For nærmere informasjon, se http://www.bmas.de/portal/43936/property=pdf/a990__rehabilitation__und__teilhabe__englisch.pdf

en funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom senere i livet. I de fleste tilfeller betales programmene av forsikringsordninger som dekker helse, arbeidsledighet, arbeidsulykker og invaliditet. Det generelle prinsippet er at rehabilitering skal prøves før trygd (Rehabilitation vor Rente).

Individuell integrasjonsstøtte ytes som del av sosialhjelpen (Sozialhilfe) og tilhører programmet for spesielle livssituasjoner (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Individuell integrasjonsstøtte styres etter prinsippet om *subsidiaritet* og har som formål å tilby adekvat hjelp og økonomisk støtte til personer med nedsatt funksjonsevne som trenger tekniske hjelpemidler, tilpassede boliger, transporthjelp osv. Målgrupper er personer med alvorlige funksjonsnedsettelser og deres familier som ikke kan finansiere deres spesielle behov. Offisielt har personer med nedsatt funksjonsevne rett til å velge integrerte boliger og omsorgstjenester, men retten til å velge hjemmebaserte tjenester kan tilsidesettes dersom hjemmebaserte tjenester ville medføre uforholdsmessige ekstrakostnader for utøvende myndighet sammenlignet med omsorg i institusjon.

USA

Føderal lønns- og trygdlovgivning legger til grunn at en viss andel personer med nedsatt funksjonsevne ikke vil være i stand til å arbeide full- eller deltid, eller ikke i stand til å delta i det ordinære arbeidsmarkedet. Føderal lovgivning regulerer inntektssikringsordninger for personer som ikke er i stand til å arbeide og tillater arbeidsgivere å betale under minimumslønn til personer med nedsatt produktivitet (Morris m.fl. 2002).

Old-Age, Survivors, and Disability Insurance

Social Security Act (1935 med senere endringer) omfatter inntektssikring for alderspensjonister, etterlatte og personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsledighetsforsikring, støtte til trengende familier, medicaid, medicare (helseforsikring for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne), helseforsikring for barn (SCHIP), og supplerende inntektssikring (SSI).¹⁹ Ordningene finansieres gjennom skatteinntekter (Federal Insurance Contributions Act (FICA)). Hoveddelene av loven forkortes tidvis som OASDI (Old Age,

¹⁹ <http://www.socialsecurity.gov/ssi/index.htm/>

Survivors, and Disability Insurance) eller RSDI (Retirement, Survivors, and Disability Insurance).

Disability Insurance

Personer med tilstrekkelig yrkeserfaring og inntekt kan motta uføretrygd. Ytelsen kan innvilges etter femte måned etter ervervet funksjonsnedsettelse. Generelt skal personen ha hatt tilstrekkelige opptjeningspoeng de siste ti årene, med noen unntak for yngre som ikke har hatt mulighet til lengre yrkesaktivitet. Funksjonsnedsettelsen må vare minst 12 måneder, være forventet å vare minst 12 måneder, medføre død eller forventes å medføre død. Personen må være ute av stand til å beholde tidligere arbeid eller tilpasse seg annet arbeid, tatt i betraktning alder, utdanning og yrkeserfaring.

Fastsettelse av funksjonsnedsettelse i trygdeadministrasjonen (Social Security Administration) har skapt det største systemet av administrative domstoler i USA. Avhengig av stat kan søker anke avslag og be om nyvurdering eller høring av en *Administrative Law Judge (ALJ)*.

Supplemental Security Income (SSI)

Supplemental Security Income bruker samme kriterie for funksjonsnedsettelse som for uføretrygd, men er behovsprøvd. SSI omfatter eldre (65 år og eldre), blinde og personer med nedsatt funksjonsevne. Tidligere arbeidsinntekt er ikke nødvendig. Hvorvidt en person har nedsatt funksjonsevne bestemmes av de statlige Disability Determination Services (DDS) som har kontrakt med føderale myndigheter om å gjøre slike fastsettelse.

Medicaid

Medicaid er et helseforsikringsprogram for personer i yrkesaktiv alder med nedsatt funksjonsevne som har begrensede økonomiske midler og helse som forhindrer dem fra å ta lønnet arbeid. Medicaid administreres av de enkelte stater som fastsetter hvilke tjenester som skal ytes utover et føderalt minstenivå. Personer som mottar Medicaid har grunn til å frykte at de vil bli fratatt medisinske tjenester dersom de tar lønnsarbeid (National Council on Disability, 2007).

Statene har anledning til å tilby et Medicaid Buy-In program som tillater personer med nedsatt funksjonsevne som kan arbeide og «hvis inntekt

og formue normalt ikke ville kvalifisere til Medicaid» anledning til å kjøpe Medicaid helsetjenester på glidende skala. Forsikringspremien er for dyr for enkelte til at de har råd til å benytte seg av Medicaid.²⁰ I New York benyttes Medicaid Buy-In i økende grad for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne i programmet *New York Makes Work Pay*.²¹

3.7 Oppsummering

Dette kapitlet har analysert tilsiktede og utilsiktede følger av utformingen av inntektssikringssystemene i de enkelte landene. Vi har sett at Norge ikke skilte seg mye fra andre europeiske land når det gjaldt totale utgifter til økonomiske ytelser og tjenester til befolkningen under ett, men de nordiske landene brukte større andel av de totale sosiale utgifter på økonomiske ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. De nordiske landene skilte seg også ut med høy grad av offentlig finansiering av inntektssikringsordningene (Tab. 3.3). Slik sett avtegnet det seg en særskilt nordisk modell. Det var imidlertid også noen forskjeller mellom de nordiske landene. Norge skilte seg ut ved å bruke større andel av BNP på inntektssikring for personer med nedsatt funksjonsevne enn andre europeiske land (Tab. 3.1). Sverige skilte seg ut med et høyere utgiftsnivå når vi ser alle økonomiske ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne under ett, mens Norge og Danmark lå mer på nivå med Nederland (Tab. 3.2). Sverige hadde også større andel bidrag fra arbeidsgiver enn Danmark og Norge (Tab. 3.4).

Kapitlet har også tatt opp reguleringspolitiske tiltak som knytter direkte an til inntektssikringssystemet. Spesielt gjelder dette reguleringspolitiske tiltak som gjør arbeidsgiver ansvarlig for dekning av utgifter til inntektssikring for ansatte i perioder hvor de ansatte ikke deltar i inntektsgivende arbeid på grunn av nedsatt arbeidsevne. Vi har sett at ansvarliggjøring av arbeidsgiver for dekning av utgifter til inntektssikring kan ha som hensikt å påvirke arbeidsgiveres innsats for å beholde eller tilbakeføre ansatte med nedsatt arbeidsevne.

²⁰ For nærmere informasjon, se

http://www.ncd.gov/newsroom/publications/2007/pdf/ncd94_Employment_20071001.pdf

²¹ <http://www.ilr.cornell.edu/edi/p-NYMakesWorkPay.cfm>

Innledningsvis i dette kapitlet reiste vi spørsmålet om i hvilken grad økonomiske insentiver for å ta eller beholde lønnet arbeid har blitt vektlagt ved utformingen av inntektssikringssystemene i de enkelte landene. De nordiske landene var også blant de OECD-landene med størst andel personer som mottar inntektssikringsytelser knyttet til funksjonsnedsettelse. De nordiske landene har oppnådd mindre inntektsforskjeller og lavere forekomst av relativ fattigdom enn andre land, mens det er mer omdiskutert hvorvidt de nordiske landene har tilstrekkelig økonomiske insentiver for arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet.

Kapitlet har gitt mer detaljert framstilling av inntektssikringsordningene i Danmark, Sverige og Nederland. De to nordiske landene har vært særlig interessante på grunn av det politiske slektskapet med Norge. Nederland var særlig interessant fordi landet har hatt store utfordringer med økte offentlige utgifter til inntektssikring og foretatt omfattende endringer for å gjøre inntektssikringssystemet det mer insentivbasert for arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet.

Av de land som undersøkelsen omfatter er Nederland det landet som mest systematisk har gjennomført prinsippet om økonomiske insentiver blant arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet. Nederland har lykket best i å minske antall mottakere av offentlig inntektssikring, men satsingen avspeiles i mindre grad i økt antall sysselsatte. Vi har også sett at i Sverige og Storbritannia har bestrebelser på atferdsregulering av arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet fått en viktigere rolle innen inntektssikringssystemet på 2000-tallet. Storbritannia har innført positive insentiver for å ta lønnet arbeid. Sverige har innført ordninger som skal gjøre det lettere å kombinere trygd og lønnsarbeid, og arbeidsgivers ansvar for sykelønnsordningen og rehabilitering har økt.

4 Tjenestesystemet – arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

Tjenestesystemet skal gi tilgang til tjenester for å minske utslagene av nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemmende barrierer, og sikre behandling og rehabilitering, utdanning og yrkesmessig attføring, tekniske hjelpemidler, personlig assistanse og andre tjenester som kan fremme arbeidsmarkedsdeltakelse. Arbeidsrettede tiltak er omfordelingspolitiske virkemidler som skal bidra til å gjøre yrkesdeltakelse mer attraktivt for personer utenfor det ordinære arbeidsmarkedet som ikke er istand til å oppnå lønnsarbeid eller vende direkte tilbake fra arbeidsledighet til ny ansettelse. Aktive tiltak tar sikte på å tilføre kompetanse eller lette formidlingen til lønnet arbeid. Deltakerne er enten mottakere av offentlig inntektssikring eller individer som har høy sannsynlighet for å bli mottakere av slik inntektssikring.

Dette kapitlet spør i hvilken grad tjenestesystemene i landene bidrar til å fremme sysselsetting og hindre tidlig avgang og utstøtning fra arbeidslivet. Kapitlet tar også opp reguleringspolitiske tiltak som direkte knytter an til tjenestesystemet. Tiltak for å øke kvalifiseringen av arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne er noen ganger utformet som en plikt for arbeidsgiver til å gjennomføre tiltak, eller det er innført økonomiske støtteordninger for arbeidsgivere for å kompensere utgifter ved å ansette eller beholde ansatte med nedsatt funksjonsevne i arbeidsrettede tiltak eller i ordinært arbeid. Med andre ord kan reguleringspolitiske tiltak som skal påvirke atferden til arbeidsgiver utløse tjenester som har omfordelingspolitiske virkninger for personer med nedsatt funksjonsevne. Først sammenligner vi hva landene anvender av ressurser på arbeidsmarkedskvalifiserende tiltak og andre tjenester for å fremme yrkesdeltakelse. Deretter gjør vi rede for omfanget av de ulike tiltakene og hvordan de er organisert, og oppnådde resultater innenfor de ulike tjenestesystemene. Vi tar her særlig opp hvordan de ulike landene vektet tiltak i ordinært arbeidsliv og skjermet sektor.

4.1 Utgifter til arbeidsrettede tiltak

Fra 2006 har OECD og Eurostat samkjørt datainnsamlingene om arbeidsmarkedspolitik fullstendig (Grubb og Puymoyen 2008). OECD-data er i hovedsak tuftet på informasjon om arbeidsrettede tiltak som framgår av de nasjonale statsbudsjettene og rapporter fra virksomheter som iverksetter tiltakene. Selv om slike kilder til en viss grad utfylles av OECDs egne undersøkelser om nasjonal praksis og tilpasninger for å gjøre dataene mer sammenlignbare, er dataene påvirket av institusjonelle forhold i landene og nasjonale rapporteringsstandarder.

Definering av arbeidsrettede tiltak

OECD og Eurostat definerer arbeidsmarkedsintervensjoner som

Offentlig intervensjon i arbeidsmarkedet som har til formål å sørge for at arbeidsmarkedet virker effektivt og korrigerer ulikevekt, og som kan skilles fra andre allmenne arbeidsmarkedspolitiske intervensjoner ved at tiltakene er selektive og innrettet mot bestemte grupper i arbeidsmarkedet.

Tiltakene må medføre offentlige utgifter, i form av utbetalinger eller avståelser fra offentlige inntekter (som skattereduksjon eller lavere sosiale avgifter) for å bli medregnet (Eurostat 2006:6). Arbeidsrettede tiltak omfatter bare tiltak rettet mot bestemte grupper – arbeidsledige, ansatte som risikerer å miste arbeidet på grunn av virksomhetens økonomiske situasjon og personer som står utenfor, men søker å komme inn i arbeidsmarkedet, ikke tiltak med et allment nedslagsfelt. I noen tilfeller kan den direkte mottakeren av den offentlige støtten være arbeidsgiver eller tjenestetilbyder, men den endelige begunstigede (den som i siste instans har nytte av tiltaket) skal alltid være et medlem av en målgruppe for tiltaket.

Tjenester brukes for det første om arbeidsrettede tiltak hvor tiltaksdeltakers hovedaktivitet er jobbsøking og ikke innebærer endring av arbeidsmarkedsstatus. Tjenester omfatter for det andre aktiviteter ved offentlige arbeidsmarkedskontorer som er rettet mot arbeidsgivere og administrative oppgaver. *Tiltak* omfatter arbeidsmarkedsintervensjoner hvor deltakers hovedaktivitet dreier seg om noe annet enn jobbsøking og hvor

deltakelse vanligvis medfører en endring i arbeidsmarkedsstatus.²² En aktivitet som ikke medfører endring i status kan likevel regnes som arbeidsrettede tiltak hvis

- aktiviteten ikke dreier seg om jobbsøking, innebærer veiledning og utgjør en fulltid eller betydelig deltidsaktivitet over en betydelig tidsperiode og
- formålet er å forbedre deltakers yrkeskvalifikasjoner, eller
- intervensjonen gir incentiver til å ta eller gi lønnet arbeid (innbefattet arbeid som selvstendig næringsdrivende).

Tiltak omfatter blant annet støtte til læringeplasser for unge voksne som ikke har funnet læringeplass gjennom ordinære kanaler, midlertidige subsidier for å ansette personer i visse aldersgrupper eller regioner med høy arbeidsledighet (men ikke permanente tiltak for å ansette slike personer), og støtteordninger til førtidspensjonering og hvor det er krav om å erstatte pensjonisten med en arbeidsledig. Læringordninger som er tilgjengelig for unge voksne generelt og etterutdanning for allerede ansatte er ikke omfattet.

Intervensjoner i arbeidsmarkedet som ikke medfører direkte offentlige utgifter er holdt utenfor statistikken. Eksempelvis er kvoteordninger som pålegger arbeidsgiver å ansette en minimumsandel av personer med nedsatt funksjonsevne ikke fanget opp av statistikken fordi ordningen ikke medfører direkte kostnader som kommer tiltaksmottakere tilgode. Det samme gjelder arbeidstidsbegrensninger som skal bidra til å omfordele tilgjengelig lønnet arbeid til personer som er arbeidsledige fordi tiltaket ikke medfører direkte kostnader. Subsidier til små bedrifter for å ansette ansatte og hvor det ikke er krav om at den ansatte tidligere skal ha vært arbeidsledig, er heller ikke omfattet.

²² Under «tjenester» vil en deltaker som er registrert arbeidsledig fortsette å telle som registrert arbeidsledig. Under «tiltak» vil en deltaker som har vært registrert arbeidsledig i de fleste land ikke lenger bli regnet som registrert arbeidsledig.

Nærmere om arbeidsrettede tiltak for personer med varig nedsatt arbeidsevne

Tiltakene registrert i OECDs arbeidsmarkedsstatistikk omfatter også særlige støtteordninger for 'personer med varig nedsatt arbeidsevne'. Det vil i hovedsak omfatte personer som er registrert som funksjonshemmede etter nasjonale definisjoner. Personer med midlertidig nedsatt arbeidsevne er også omfattet, enten det skyldes ulykke, sykdom, rusavhengighet eller andre som ikke er formidlingsklare (work-ready) og som vil kunne ha nytte av rehabilitering (Eurostat 2006:16).

'Støttet arbeid og rehabilitering' (supported employment and rehabilitation) omfatter tiltak som skal fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt arbeidsevne (jf. kategori 5 i Tabell 4.1). Støttet arbeid omfatter tiltak som gir subsidier til ansettelse av personer med permanent eller langvarig nedsatt arbeidsevne. Tiltaket er typisk en varig ordning og ikke tidsavgrenset. Varig arbeid i skjermet sektor regnes normalt som en del av sosialpolitikken og omfattes *ikke* av arbeidsmarkedsstatistikken til OECD. Tiltak i skjermet sektor som omfattes av OECDs arbeidsmarkedsstatistikk skal ha som formål å forberede personer på deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet.

'Ansettelsesinsentiver' (employment incentives) omfatter reguleringspolitiske tiltak som skal gi arbeidsgivere insentiver til å ansette eller beholde personer med nedsatt funksjonsevne og andre utsatte grupper i det ordinære arbeidslivet (jf. kategori 4. Tabell 4.1). Ansettelsesinsentiver omfatter lønns-subsidiering i det ordinære arbeidsmarkedet, enten i privat eller offentlig sektor. Hvor stor andel av arbeidsgivers utgifter som dekkes av offentlige støtteordninger varierer. Subsidiering som skal bidra til å opprette skjermede arbeidsplasser og er direkte knyttet til at konkrete personer skal komme i lønnet arbeid, inngår også i kategori 4. 'Ansettelsesinsentiver'. Opprettelse av 'skjermede arbeidsplasser' dekker både fysiske tilpasninger av bygningsmassen og arbeidsutstyr og organisatoriske tiltak, innbefattet oppnevning av veiledere og assistenter.

Økonomisk støtte til arbeidsgivere for å tilrettelegge for personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsplassen og som ikke er direkte knyttet til et

nytt ansettelsesforhold inngår i kategorien 'understøttet arbeid' (supported employment) (kategori 5 i tabell 4.1).

Rehabilitering dekker yrkesmessig attføring (vocational rehabilitation) for personer med varig eller midlertidig nedsatt arbeidsevne, ikke sosial eller medisinsk rehabilitering. Tiltakene skal ha som formål å bistå tiltaksmottaker i å tilpasse seg til funksjonsnedsettelsen eller nye betingelser, og utvikle kompetanse som forbereder til deltakelse i arbeidslivet (innbefattet understøttet arbeid) eller vanlig yrkesopplæring (training).

Ulik prioritering av tiltak

Det er store forskjeller i hvordan landene disponerte midlene til arbeidsrettede tiltak. Tabell 4.1 gir oversikt over hvordan ulike arbeidsrettede tiltak er vektet i de ulike landene i prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP). Dataene gjelder alle tiltaksdeltakere, ikke bare personer med nedsatt funksjonsevne. Tallene sier derfor ikke umiddelbart noe om hvilke tiltak som i størst grad anvendes i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne. At et land ikke har oppgitt andel deltakere i en tiltakstype kan skyldes at tiltaket er lite eller ikke brukt, men også at data ikke foreligger.

Hvor stor andel av arbeidsstyrken som deltar i aktive tiltak må ses i forhold til sysselsettingsandelen og andelen arbeidssøkere i landet. I tillegg har landene ulik størrelse på BNP per innbygger. I absolutte verdier kan et land med høy BNP per innbygger har brukt større ressurser per innbygger, men lavere andel av BNP, sammenlignet med et land med lavere BNP per innbygger. Likevel sier andel av BNP noe om den interne prioriteringen av arbeidsrettede tiltak, gitt landets samlede ressurser. Det kan derfor være mest interessant å sammenligne hvordan landene vektet tiltakene internt og i mindre grad hvor stor andel av BNP landene bruker på de ulike tiltakene i og for seg.

Tabell 4.1: Offentlige utgifter til arbeidsrettede tiltak, % av BNP, 2008.

Tiltak/ land	BE	DE	DK	NL	NO	SE	UK ^d	USA ^e
1. Arbeidsmarkedstjenester og administrasjon	0,20	0,29	0,37	0,33	0,11^b	0,33	0,28	0,04
1.1 Arbeidsformidling	0,07	0,16	0,17	0,18	0,08 ^b	0,22	0,14	0,01
1.2 Trygdeadministrasjon	0,10	0,04	0,13	0,14	0,01 ^b	0,04	0,06	0,02
2. Kvalifiseringstiltak	0,16	0,29	0,23	0,10	0,21	0,07	0,02	0,07
2.1 Institusjonelle tiltak	0,15	0,22	0,21	0,04	0,20	0,06	0,02	0,03
2.2 Tiltak på arbeidsplassen	-	0,01	-	-	0,01	-	-	-
2.3 Integreerte tiltak	-	-	-	0,01	-	-	-	0,04
2.4 Spesielle lærlingetiltak	-	0,02	0,03	0,05	-	-	-	-
3. Jobbrotasjon*								
4. Ansettelsesinsentiver	0,45	0,08^c	0,14	-	0,02	0,38^c	0,01	0,01
4.1 Rekrutteringsinsentiver	0,45	0,08	0,14	-	0,02	0,38	0,01	0,01
4.2 Fastholdelsesinsentiver	0,01	-	-	-	-	-	-	-
5. Støttet arbeid og rehabilitering	0,12	0,03	0,61	0,47	0,14	0,20	0,01	0,04
5.1 Støttet arbeid	0,12	0,01	0,45	0,41	0,12	0,19	0,01	-
5.2 Rehabilitering	-	0,03	0,16	-	0,02	0,10	-	0,04
6. Jobbskaping	0,34	0,06	-	0,15^a	0,04	-	0,01	0,01
7. Oppstartinsentiver	-	0,07	-	-	-	0,01	-	-
Aktive tiltak totalt (2-7), ustandardisert	1,08	0,53	0,98	0,71	0,42	0,66	0,05	0,14
Harmonisert arbeidsledighetsrate, % av den sivile arbeidsstyrken (15-64 år)**	7,0	7,3	3,3	2,8	2,5	6,2	5,6	5,8
Aktive tiltak totalt (2-7), standardisert	1,54	0,73	2,97	2,5	1,68	1,06	0,09	0,24

Kilde: OECD 2010, Annex, Tabell A og K. * ikke rapportert separat. a: lønns subsidier som overføres via kommunene er postert her. b: tall for 2007. c: inkluderer utgifter til jobbrotasjon. d: gjelder budsjettåret april 2008 - mars 2009. e: gjelder budsjettåret oktober 2008-september 2009. ** Definert i ILOs retningslinjer for arbeidsmarkedsstatistikk og senere i forordning EF/1897/2000, september 2000 (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>).

OECD skiller mellom syv ulike typer av aktive og passive arbeidsrettede tiltak som er relevante for å sammenligne tjenestesystemene i landene: arbeidsmarkedstjenester og administrasjon, kvalifiseringstiltak, jobbrotasjonsordninger, ansettelsesinsentiver, støttet arbeid og rehabilitering (før 2006 omtalt som integrasjonstiltak overfor funksjonshemmede), direkte jobbskaping og oppstartsinsentiver. I det følgende sammenligner vi landenes ressursbruk på arbeidsrettede tiltak i 2008 basert på denne inndeling. Inntektssikring er holdt utenfor.

Arbeidsmarkedstjenester og administrasjon (public employment services and administration) innbefatter formidlingstjenester for arbeidsgivere, ansatte og arbeidssøkere, innbefattet tjenester levert av eksterne foretak som

mottar offentlig finansiering, og administrative kostnader til inntektssikring og aktive arbeidsrettede tiltak (kategori 2-7 i tabell 3.1). Kostnader knyttet til iverksettingen av arbeidsrettede tiltak (lønn til tiltaksledere og tiltakenes andre kostnader) skal framkomme av kategori 2-7, mens sentraladministrasjonens (og underliggende regionale og lokale kontorers) kostnader og indirekte kostnader som ikke enkelt kan tilskrives de enkelte tiltak omfattes av kategori 1. Danmark brukte størst andel av BNP på arbeidsmarkeds-tjenester og administrasjon, etterfulgt av Sverige og Nederland. Sverige brukte mest på arbeidsformidling, mens Danmark og Nederland brukte mest på trygdeadministrasjon.

OECD-data for denne kategorien fokuserer i prinsippet på utgifter etter funksjoner eller arbeidsoppgaver snarere enn utgifter til bestemte organisasjoner. Kostnadene til arbeidsmarkeds-tjenester og administrasjon kan være både overrapportert og underrapportert i land hvor alle inntektssikringsordninger administreres i samme organisasjon, både inntektssikringsordninger for personer som forventes å søke lønnet arbeid (arbeidssøkere) og ordninger for personer som ikke stilles overfor slike krav. Utgifter til arbeidsformidling (1.1 placement and related services) og trygdeadministrasjon (1.2 benefit administration) er bare inkludert når utgiftene kan tilbakeføres til hver av disse aktivitetene. Trygdeadministrative kostnader forbundet med innsamling av arbeidsgiveres og ansattes bidrag til inntektssikring for arbeidssøkere er ikke inkludert i tilfeller hvor innsamlingen skjer sammen med innsamling av andre sosiale bidrag og/eller inntektsskatt. Sammenlignbarheten av dataene for underkategoriene (1.1 og 1.2) er derfor begrenset.

Tabell 4.2: Andel av offentlige utgifter til aktive arbeidsrettede tiltak, %, 2008.

Tiltak/ land	BE	DE	DK	NL	NO	SE	UK	USA
Kvalifiseringstiltak	14,8	54,7	23,5	14,1	50,0	10,6	40,0	50,0
Ansettelsesinsentiver	41,6	15,1	14,3	-	4,8	57,6	20,0	7,1
Støttet arbeid og rehabilitering	11,1	5,7	62,2	66,2	33,3	30,3	20,0	28,6
Jobbskaping	31,5	11,3	-	21,2	9,5	-	20,0	7,1
Oppstartinsentiver	-	13,2	-	-	-	1,5	-	-
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Tabell 4.1

Tabell 4.3: Deltakere i arbeidsrettede tiltak, % av arbeidsstyrken (15–64 år), 2008

Tiltak/ land	BE	DE	DK	NL	NO	SE	UK ^a
2. Kvalifiseringstiltak	2,32	1,98	2,07	1,64	1,14	0,21	0,04
2.1 Institusjonelle tiltak	2,02	1,37	1,70	0,43	0,99	0,14	0,04
2.2 Tiltak på arbeidsplassen	0,42	0,11	-	0,03	0,15	-	-
2.3 Integrerte tiltak	-	-	-	0,09	-	-	-
2.4 Spesielle lærlingetiltak	0,23	0,48	0,37	1,34	-	-	-
3. Jobbrotasjon							
4. Ansettelsesinsentiver	4,59	0,45	0,77	-	0,19	1,71	0,10
4.1 Rekrutteringsinsentiver	4,59	0,45	0,77	-	0,19	1,71	0,10
4.2 Fastholdelsesinsentiver	-	-	-	-	-	-	-
5. Støttet arbeid og rehabilitering	0,80	0,11	2,22	1,73	0,54	0,79	0,06^b
5.1 Støttet arbeid	0,80	0,04	1,85	1,17	0,48	0,62	0,06 ^b
5.2 Rehabilitering	-	0,07	0,37	-	0,06	0,17	-
6. Direkte jobbskaping	3,23	0,79	-	0,37	0,26	-	0,03
7. Oppstartinsentiver	0,03	0,43	-	-	0,01	0,06	-
Aktive tiltak totalt (2-7)	10,96	3,72	5,06	3,74	2,13	2,77	0,29

Kilde: OECD 2010, Tab. K. a: gjelder budsjettåret april 2008- mars 2009. b: gjelder budsjettåret april 2007- mars 2008. Data for USA var ikke tilgjengelig.

Tabell 4.4: Andel deltakere i arbeidsrettede tiltak, % av deltakere i tiltak totalt, 2008

Tiltak/ land	BE	DE	DK	NL	NO	SE	UK ^a
2. Kvalifiseringstiltak	21,2	53,2	41,0	43,8	53,5	7,6	13,8
3. Jobbrotasjon	-	-	-	-	-	-	-
4. Ansettelsesinsentiver	41,9	12,1	15,2	-	8,8	61,7	34,5
5. Støttet arbeid og rehabilitering	7,3	2,9	43,8	46,2	25,2	28,5	20,7
6. Direkte jobbskaping	29,5	21,2	-	10,0	12,1	-	10,3
7. Oppstartinsentiver	0,3	11,6	-	-	0,4	2,1	-
Aktive tiltak totalt (2-7)	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Tabell 4.3

Kvalifiseringstiltak (training) dekker tiltak som tar sikte på å gjøre arbeidsledige og andre målgrupper mer attraktive på arbeidsmarkedet gjennom opplæring og er finansiert av offentlige virksomheter. Kvalifiseringstiltak skal omfatte opplæring i klasserom eller på arbeidsplassen. OECD legger til grunn fire undergrupper av kvalifiseringstiltak: institusjonelle tiltak (tiltak der mottakeren er i en opplærings- eller undervisningsinstitusjon i 75 prosent eller mer av tiden); tiltak på arbeidsplassen (der mottakeren er på en arbeidsplass 75 prosent eller mer av tiden av tiden), integrerte tiltak (der tiden er delt mellom en undervisningsinstitusjon og en arbeidsplass), og spesielle lærlingetiltak (tiltak for å ansette lærlinger fra spesielle grupper, eller

midler øremerket lærlingplasser for spesielle grupper) (Eurostat 2006, 14). Allmenne kvalifiseringsprogrammer som er åpne for alle (livslang læring m.v.) registreres ikke. Ut fra denne avgrensingen brukte Tyskland mest til kvalifiseringstiltak i 2008, målt i andel av BNP (0,29 prosent), fulgt av Danmark (0,23) og Norge (0,21) (Eurostat 2008, Tab. 3.1).

I 2008 brukte *Tyskland* mest på yrkesmessig attføring (mer enn 3000 millioner euro), og hadde flere tiltak målrettet personer med nedsatt funksjonsevne (rehabilitering i opplæringsinstitusjoner, videreutdanning, til sammen mer enn 320 millioner euro). *Danmark* brukte 257,8 millioner euro på utdanning og opplæring, 203,6 millioner euro på aktiveringsprogrammer og 58,5 millioner på spesielle lærlingetiltak. I *Norge* er utdanning (attføring/rehabilitering) i det ordinære skolesystemet det økonomisk mest omfattende av denne type tiltak (451 mill euro), fulgt av opplæring (AMO) (101 mill euro), opplæring for personer med nedsatt arbeidsevne (AMO) (53,5 mill euro). *Belgia* brukte mest på yrkesmessig attføring (over 430 av totalt 543,4 mill euro på kvalifiseringstiltak). *Nederland* brukte mest på reduksjon i arbeidsgivers skatter og sosiale bidrag (WVA) (291 mill euro) og trygdeutbetalinger til personer som deltar i opplæring (Abw Algemene bijstandswet/ WWB Wet werk en bijstand) (163 mill euro). *Sverige* brukte 142 millioner euro på yrkesopplæring (employment training) og totalt 228,9 millioner euro på kvalifiseringstiltak. *Storbritannia* brukte 119,6 mill euro på «New Deal for 18-24» og 101,7 mill euro på «New Deal 25 plus». Nærmere data for USA var ikke tilgjengelig (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

I *jobbrotasjonsordninger* (job rotation and job sharing) erstatter arbeidsløse helt eller delvis ansatte som er i permisjon eller redusert stilling. Ved *jobbrotasjon* erstattes en ansatt med en arbeidssøker for et avgrenset tidsrom. Ved *jobbdeling* erstattes den ansatte bare delvis med en arbeidsløs (Eurostat 2006:15). OECD har ikke rapportert dette separat for 2008. Ordningen synes å ha lite økonomisk omfang, med unntak for Tyskland som anvendte 5,2 millioner Euro i 2008 på denne typen tiltak (Eurostat 2008, Tab. B.1.1).

Ansettelsesinsentiver (employment incentives) brukes overfor arbeidsgivere til å øke rekrutteringen av arbeidsmarginaliserte grupper, eller fastholde grupper som risikerer å bli ufrivillig arbeidsløse. OECD anvender et skille mellom midlertidige og permanente *rekrutteringsinsentiver* og *fastholdelsesinsentiver* (Eurostat 2006: 15). Rekrutteringsinsentiver skal innebære ansettelse

i ny stilling. (Hvis insentivet ikke innebærer ansettelse i ny stilling, skal insentivet regnes som støttet arbeid (kategori 5.1 i Tab. 3.1).) Ansettelsesinsentiver er en økonomisk viktig gruppe aktive tiltak særlig i Belgia (0,45 prosent av BNP), Sverige (0,38) og Danmark (0,14). (Eurostat 2008, Tab 3.1).

I 2008 brukte *Belgia* 1007,4 millioner euro (av totalt 1567,2 mill euro) på en støtteordning hvor husholdninger kan kjøpe tjenester av arbeidsledige (*dienstencheques*) og er et forsøk på å stimulere til jobbskaping og gjøre tidligere urapportert lønnsarbeid til en del av den offisielle økonomien.²³ Belgia brukte 0,2 mill euro på veiledning av ansatte med nedsatt funksjonsevne og 1,3 mill euro på ytelser til arbeidsgivere som ansetter personer med nedsatt funksjonsevne. *Sverige* brukte 738,7 mill euro på lønns subsidier, 168,2 mill euro på «Plusjobb» (senere avskaffet) og 111,3 mill euro på rekrutteringsinsentiver (særskilt anstillingsstöd). *Danmark* brukte 136 mill euro på lønns subsidier og 121,6 mill euro på arbeidstrening i bedrifter. *Norge* brukte 33,3 mill euro på lønns subsidier for personer med nedsatt arbeidsevne, 29,2 mill euro på lønns subsidier til arbeidsgivere, og 13 mill euro på arbeidserfaring i ordinær virksomhet for personer med nedsatt arbeidsevne. *Nederland* brukte 867,9 av i alt 871,3 mill euro på lønns subsidiering som administreres kommunalt. *Tyskland* brukte 939,7 av i alt 1889,3 mill euro på integrasjonssubsidier. *Storbritannia* brukte 102 mill euro under ordningen «Access to work»²⁴. Nærmere data for USA var ikke tilgjengelig (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

Støttet arbeid og rehabilitering (supported employment og rehabilitation) søker å fremme sysselsetting for 'personer med nedsatt arbeidsevne'. Målgruppen er i vesentlig grad personer som er registrert som funksjonshemmet etter nasjonale definisjoner, men omfatter også personer med midlertidig nedsatt arbeidsevne etter ulykke eller sykdom, rusmisbruk og andre grupper som ikke er formidlingsklare (work ready) og kan nyttiggjøre seg rehabilitering. Støttet arbeid omfatter tiltak som gir subsidier til ansettelse av personer med permanent eller langvarig nedsatt arbeidsevne. Tiltaket er typisk en varig ordning og ikke tidsavgrenset. Rehabilitering dekker

²³ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/be004.htm>

²⁴ http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Employmentsupport/WorkSchemesAndProgrammes/DG_4000347

yrkesmessig attføring (vocational rehabilitation) for personer med varig eller midlertidig nedsatt arbeidsevne, ikke sosial eller medisinsk rehabilitering. Tiltakene skal ha som formål å bistå tiltaksmottaker i å tilpasse seg til funksjonsnedsettelsen eller nye betingelser, og utvikle kompetanse som forbereder til deltakelse i arbeidslivet (innbefattet understøttet arbeid) eller vanlig yrkesopplæring (training) (Eurostat 2006: 16–17). I 2008 brukte Danmark (0,61 prosent av BNP) mest til dette formålet, fulgt av Nederland (0,47) og Sverige (0,20) (Eurostat 2008, Tab 3.1.).

I 2008 brukte *Danmark* 1030,1 mill euro på permanente lønns subsidier til utsatt arbeidskraft (fleksjobs) og 19,3 mill euro på lønnstilskudd for personer som mottar førtidspensjon (tidligere skånejobs)²⁵. Fleksjobs tilbys personer som ikke allerede mottar uførepensjon, og som ikke kan oppnå eller fastholde arbeidet på normale vilkår. Kommunen administrerer lønnstilskuddet til arbeidsgiveren. Fleksjobber kan også gis til selvstendig næringsdrivende, i form at et tilskudd slik at de kan forbli beskjeftiget i egen virksomhet. *Nederland* brukte 2425,2 mill euro til tiltak under lov om skjermet virksomhet (WSW Werken in de Sociale Werkvoorziening)²⁶. *Sverige* brukte 438,9 mill euro på Samhall, 97 mill euro på «trygghetsanställning» og 80,9 mill euro på «offentlig skyddat arbete». *Norge* brukte (ifølge rapporteringen til OECD) 184,9 mill euro på arbeidserfaring i skjermet sektor, 135,4 mill euro på arbeid med bistand, 64,9 mill euro på avklaringsprogram i skjermet sektor og 48,3 mill euro på kvalifiseringsprogram i skjermet sektor. *Belgia* brukte størst andel (211 av total 424,3 mill euro) på skjermede arbeidsplasser (ikke-permanente plasser). *Tyskland* brukte 658,1 mill euro på støtte til yrkesopplæring i skjermet sektor og 140,6 mill euro til rekruttering og ansettelse av personer med alvorlige funksjonsnedsettelser. *Storbritannia* brukte 182,8 mill euro på tiltaksleverandøren «Remploy» som arbeider overfor personer med nedsatt funksjonsevne og andre som møter sammensatte hindre for arbeidsmarkedsdeltakelse.²⁷Nærmere data for USA var ikke tilgjengelig (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

²⁵ <http://www.cabiweb.dk/forside/generelt/lovstof/rekruttering/sk%C3%A5nejob>

²⁶

https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/meer_weten/kansen_vergroten/socialewerkvoorziening

²⁷ <http://www.remploy.co.uk/>

Jobbskaping (direct job creation) tar form av offentlige finansierte arbeidsplasser som ellers ikke ville ha eksistert og kommer i tillegg til den normale etterspørselen i markedet. Jobbene opprettes for å gi mulighet for personer å opprettholde arbeidsevne, forbedre arbeidskvalifikasjonene og øke mulighetene for framtidig ansettelse i ordinært arbeid. Stillingene er forbeholdt arbeidsløse eller andre personer som vanskelig kan oppnå ansettelse på annet vis. Stillingene er midlertidige og kan være i offentlig eller privat sektor, men oftest i offentlig eller ikke-profittbasert virksomhet. Vanligvis dekker offentlige støtteordninger brorparten av arbeidsgivers utgifter (Eurostat 2006: 17). I 2008 brukte Belgia mest på denne typen tiltak (0,34 prosent av BNP), fulgt av Nederland (0,15), Tyskland (0,06) og Norge (0,04) (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

I 2008 brukte *Belgia* (Wallonia) størst andel av jobbskapingmidler (516,4 mill euro) på støtte til arbeidsgivere for ansettelse av unge voksne (APE Aides à la Promotion de l' Emploi)²⁸. *Tyskland* brukte 1069 mill euro på jobbskaping i lokalsamfunnet (community service jobs) og 513 mill på støtte til jobbskaping (ABM Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)²⁹. *Norge* brukte brorparten under denne tiltaksposten (125,8 mill euro) på arbeidspraksis for personer med nedsatt arbeidsevne på ordinære arbeidsplasser. *Storbritannia* brukte 104,2 mill euro under programmet «New Deal for 18-24». Danmark og Sverige brukte intet. Nærmere data om Nederland og USA var ikke tilgjengelig (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

Oppstartinsentiver (start-up incentives) er tiltak som skal gjøre det lettere for arbeidsløse og andre spesielle grupper å starte egen næringsvirksomhet. Tiltakene omfatter både direkte økonomisk støtte og indirekte former for støtte som økonomisk lån, disponering av lokaler og utstyr, og rådgivning (Eurostat 2006, 17). Bare Tyskland (0,07 prosent av BNP) og Sverige (0,01) brukte offentlige midler av noe omgang på denne tiltakstypen (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

I 2008 brukte Tyskland 1493,9 mill euro på oppstartingsinsentiver. Sverige brukte 34,7 mill euro på oppstartingsstipend og 2,6 mill euro spesielt

²⁸ <http://www.epractice.eu/en/news/285054>

²⁹ http://www.arbeitsagentur.de/nn_230020/Navigation/zentral/Institutionen/Traeger/ABM/ABM-Nav.html

for oppstartingsstipend til funksjonshemmede entreprenører.. Belgia brukte 13,2 mill euro på lån til arbeidsledige, mens Norge brukte 9,2 mill euro på etableringsstøtte til entreprenører (start egen bedrift). Danmark og Nederland brukte intet. Nærmere data om Storbritannia og USA var ikke tilgjengelig (Eurostat 2008, Tab. B.3.1-28).

Oppsummering av tiltaksprofil

De nordiske landene og Nederland har gjennomgående brukt større ressurser på arbeidsrettede tiltak enn andre OECD-land. Arbeidsrettede tiltak omfatter tiltak som skal bidra til økt sysselsetting og ikke inntektssikring. Ettersom landene har hatt ulikt arbeidsledighetsnivå, har de hatt ulikt behov for å skyte inn offentlige ressurser på aktive arbeidsrettede tiltak. For å sammenligne den relative innsatsen på aktive arbeidsrettede tiltak, kan vi beregne hva utgiftene ville ha vært dersom landet hadde hatt en arbeidsledighet på 10 prosent. Gitt at to land har samme nivå av ressursbruk på arbeidsrettede tiltak, kan vi – per definisjon – betrakte det landet med lavest arbeidsledighet som det mest aktivitetsorienterte av de to landene. Ustandardisert brukte Danmark størst andel av BNP, etterfulgt av Norge, Nederland, Sverige, Tyskland, Belgia, Storbritannia og USA. Standardisert brukte Norge mest, etterfulgt av Danmark. Deretter følger de andre landene i samme rekkefølge som ved det ustandardiserte målet (Tabell 4.1).

Tall fra Eurostat gir en noe annen rangering enn OECD-tallene. Ifølge Eurostat utgjorde totale offentlige utgifter til arbeidsrettede tiltak i 2008 1 prosent av BNP i Belgia, 0,9 prosent i Danmark, 0,7 prosent i Nederland, 0,64 prosent i Sverige, 0,52 prosent i Tyskland, 0,4 prosent i Norge og 0,04 prosent i Storbritannia (Eurostat 2010, Tab. B.1.3). Omregnet i ressurser på arbeidsrettede tiltak per person som anses som aktiv arbeidssøker (registrerte arbeidsledige og arbeidssøkere) blir rekkefølgen en noe annen. Da brukte Danmark mest, etterfulgt av Belgia, Nederland, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia (Eurostat 2010, Tab. B.1.4). Tallene for Belgia er imidlertid inkonsistente med OECD-data og det er knyttet noe usikkerhet til tallene.³⁰

I en forsøksvis sammenfatning av grad av arbeidsmarkedsorientering i den samlede politikken for personer utenfor det ordinære arbeidsmarkedet

³⁰ Tallene for Belgia og Storbritannia er estimerte verdier.

skårer Norge og Danmark (begge 37/50 poeng) høyest i aktiviseringsorientering, etterfulgt av Nederland og Tyskland (begge 35/50), Sverige og Storbritannia (begge 32/50), Belgia (24/50) og USA (21/50) (OECD 2010, Tab. 3.A2.1). Landene har imidlertid ulik prioritering av tiltakstyper.

Dansk politikk er i stor grad tuftet på lønnstilskudd og arbeidsmarkedsopplæring, fortrinnsvis i ordinære bedrifter. Sverige har hatt en større satsning på sysselsetting i særskilte tiltak enn Norge (tabell 4.5, Holmqvist 2005). Tysk sysselsettingspolitikk er preget av utstrakt bruk av kvoter i ordinært arbeidsliv, skjermet sektor og spesialscoleundervisning for å fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Nederlandsk og belgisk politikk har i stor grad vært tuftet på ansettelse i skjermet sektor (Visier 1998, Nyssens 2006). I den grad de har hatt aktive arbeidsrettede tiltak (som del av tjenestesystemet), skåret Storbritannia relativt høyt på arbeidsformidlingsprogrammer og USA relativt høyt på arbeid med bistand.

Norge brukte større andel av ressursene på arbeidsrettede tiltak på personer med nedsatt funksjonsevne som deltok i arbeidskvalifiserende tiltak, ofte utdanning, mens Sverige og Danmark ga høyere prioritet til økonomiske insentiver til arbeidsgivere for å tilby jobbmuligheter til arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne (tabell 4.3). Sverige og Danmark la større vekt på arbeidstrening på ordinære arbeidsplasser og lønnssubsidier til arbeidsgivere enn det Norge gjorde. I 2004 ble 81 prosent av alle aktive tiltak i Norge kategorisert som tiltak for å fremme integrering av personer med nedsatt funksjonsevne (Øverbye 2006: 111).³¹ Norge satset nesten utelukkende på integrasjonstiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Dette har dels sammenheng med lav arbeidsløshet i Norge, men kanskje enda mer med den høye andelen på sykelønn, rehabiliteringspenger (arbeidsavklaringspenger) eller uførepensjon i Norge, relativt til de andre nordiske land (ibid.)

³¹ Øverbye viser her til OECDs klassifisering: «Integration of the disabled comprises a diverse set of measures, such as compensating employers for taking on disabled employees, sheltered employment, and job-training courses targeted at disabled persons. They also represent widely used active measures» (Øverbye 2006: 109).

Offentlige utgifter til og deltakere i varig skjermet arbeid

Tiltak i varig skjermet arbeid regnes ikke som arbeidstiltak i OECD-sammenheng. Dataene er ikke like systematiske og oppdaterte som for arbeidstiltak, men gir en viss innsikt i landenes bruk av skjermet sektor. OECD (2003, Chart 3.11, Panel B) mener å finne at de landene som har personer med omfattende nedsatt funksjonsevne i sysselsetting, tenderer til å ha de ansatt i skjermet sektor eller støttet arbeid (supported employment). I Nederland var mer enn halvparten av personer med omfattende nedsatt funksjonsevne i sysselsetting ansatt i skjermet sektor eller støttet arbeid, mer enn en tredjedel i Belgia, Danmark og Tyskland, i overkant av en tittel i Sverige og USA, og omlag en tjuendedel i Storbritannia.

Tabell 4.5 Personer i særskilte arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne, per 1000 av befolkningen, 1999.

	Alle tiltak	Subsidiert arbeid	Støttet arbeid	Skjermet arbeid
Belgia	3,6	0,7	0,0	2,9
Danmark	5,9	3,0	0,6	2,4
Nederland	9,2	- *	**	9,2
Norge	7,2	2,4	0,5	4,3
Storbritannia	1,2	0,5	0,7	**
Sverige	16,2	10,8	0,2	5,2
USA	1,1	-*	1,1	**
Tyskland	4,1	0,2	0,6	3,3

Kilde: OECD 2003, Tab. 5.3 *lite program, data ikke tilgjengelig. **Betydelig program, men data ikke tilgjengelig.

Tabell 4.6 Andel personer med nedsatt funksjonsevne i særskilte arbeidsrettede tiltak, prosent 1999.

	Alle tiltak	Subsidiert arbeid	Støttet arbeid	Skjermet arbeid
Belgia	100	19,4	0,0	80,6
Danmark	100	50,85	10,2	40,7
Nederland	100	-	-	100
Norge	100	33,3	7,0	59,7
Storbritannia	100	41,7	58,3	-
Sverige	100	66,7	1,2	32,1
USA	100	-	100	-
Tyskland	100	4,9	14,6	80,5

Kilde: Tabell 4.5

Subsidiert arbeid omfatter økonomisk støtte eller andre økonomiske insentiver for å kompensere for lavere produktivitet. Støttet arbeid omfatter arbeid med personlig assistanse eller veileder. Skjermet arbeid omfatter arbeid i

beskyttede omgivelser. Selv om OECD har forsøkt å legge ensartede definisjoner til grunn for sammenligningen, avspeiler innrapporterte data at landene har ulik avgrensning av de ulike tiltakskategoriene. Dette vanskeliggjør en direkte sammenligning.

Shima, Zólymoi og Zaidi (2008) fant i en analyse av registerdata fra EUs medlemsland at antallet personer som deltar i skjermet arbeid har økt på 2000-tallet i Tyskland, men gått ned i Sverige. I 2005 hadde Belgia den høyeste andelen ansatte i skjermet sektor (omlag 80 % i skjermet sektor og 20 % i ordinært arbeid), etterfulgt av Sverige (omlag 30 % i skjermet sektor og 70 % i ordinært arbeid, inkludert kvoter) og Tyskland (omlag 25 % i skjermet sektor og 75 % i ordinært arbeid, inkludert kvoter). Det framgår ikke hvordan «skjermet sektor» er definert i analysen, men avgrensningen synes å være snevrere enn i OECD (2003). Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

4.2 Organisering av arbeidsrettede tiltak

Dette delkapitlet gjør rede for organiseringen av arbeidsrettede tiltak i de utvalgte landene. Etter at sysselsetting har blitt en målsetting overfor mottakerne både av arbeids- og sykdomsrelaterte stønader, eller denne målsettingen har blitt revitalisert, har spørsmålet om hvordan forvaltningen av disse stønadene skal samordnes blitt en politisk utfordring i seg selv. Aktiveringsinnsatsen i arbeids- og sosialpolitikken kan stå overfor både horisontale og vertikale samordningsproblemer.

Horisontal samordning dreier seg om samarbeidet mellom offentlige etater som har ansvar for arbeids- og sykdomsrelaterte stønader. Når sysselsetting blir en målsetting overfor mottakerne av alle typer stønad, øker behovet for å samordne innsatsen mellom etater som administrerer ulike stønader. Man kan dels stå overfor et runddansproblem, det vil si at brukere i «gråsonen» sendes rundt mellom offentlige etater uten at noen tar et overordnet ansvar. Man kan også stå overfor et innelukningsproblem, det vil si at brukere *ikke videresendes* til etater med et mer relevant sett av tiltak (gitt brukerens problemer), men behandles av den etat vedkommende først kom i kontakt med.

Vertikal samordning dreier seg om samordning av tjenestene for å fremme sysselsetting (arbeidstiltakene) mellom stat, region og kommune. Også her øker behovet for samordning hvis aktivering er en målsetting på alle forvaltningsnivåer. Ved siden av mulige runddansproblemer og innelukkingsproblemer kan det også oppstå et kostnadsoverveltningsproblem. Hvis ulike forvaltningsnivåer har budsjettansvaret for ulike stønader og tiltak, kan de se seg tjent med at brukerne benytter stønader og tiltak som budsjettmessig hører hjemme på andre forvaltningsnivåer. Organisatoriske reformer for å oppnå bedre horisontal og vertikal samordning av aktiveringspolitikken er et omfattende tema i seg selv (Hvinden 1994). Vi skal her kort peke på noen hovedmønstre.

Det økte fokus på sysselsetting av personer som mottar offentlig inntektssikring eller som står utenfor arbeidsmarkedet har ført med seg økt debatt om den indre organiseringen av offentlige etater og spørsmål om profesjonalisering av saksbehandlerne. Økt bruk av mål- og resultatstyring (inkludert bruk av internprissetting) i den offentlige forvaltningen er en trend i enkelte land. Et annet aspekt ved organiseringen berører selve tjenesteytingen. Offentlige etater kan i prinsippet begrense seg til å finansiere og administrere aktiveringstjenestene, og overlate til eksterne aktører å drive hele eller deler av tjenesteproduksjonen. Eksterne tjenesteleverandører kan være frivillige organisasjoner, markedsbaserte eksterne aktører, eller ulike mellomformer (stiftelser, aksjeselskap med dominerende offentlig eierandel). Eksterne aktører kan involveres som underleverandører eller som samarbeidspartnere. Bruk av eksterne som underleverandører er et eksempel på styring gjennom økonomiske insentiver: myndighetene håper at konkurranse mellom tilbydere skal føre til bedre kvalitet og/eller lavere pris. Blant virkemidlene som har blitt benyttet for å sikre større samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er konkurranseutsetting, stykkprisfinansiering og betaling etter oppnådde målsettinger. Etablering av samarbeidsrelasjoner er mer et eksempel på styring gjennom diskusjon og drøftelser om bruk av rammebevilgninger. Her er målsettingen å motivere eksterne aktører til å drive effektive arbeidstiltak eller å sikre en friksjonsfri arbeidsdeling mellom offentlige og eksterne tjenesteytere.

OECD (2010:12) argumenterer for at det for myndigheter som administrerer inntektssikringsordninger må lønne seg å utrede mulighetene for arbeidsmarkedsdeltakelse framfor å innvilge økonomiske ytelser. For myndigheter som administrerer og drifter arbeidsrettede tiltak, må det lønne seg å oppnå varig sysselsetting i ordinært lønnsarbeid for tiltaksdeltakerne. Dette kan peke i retning av økonomiske insentiver for offentlige etater og tiltaksarrangører.

Belgia

Målsettinger og prioriteringer

Sysselsettingspolitikk for personer med nedsatt funksjonsevne kan spores tilbake til 1963 med vedtaket av lov om rehabilitering for funksjonshemmede. Hovedprinsippet var at funksjonshemmede skulle kvalifiseres til deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet og bare unntaksvis ansettes i skjermet sektor (Samoy, 2010).

Selv om den offisielle målsettingen var å sikre inngang i arbeidslivet gjennom kvalifiseringstiltak, kom deltakelse i skjermet sektor til å bli den dominerende tiltaksformen. De administrative reformene som overførte makt til regionene og språksamfunnene på 1990-tallet, førte ikke til endring i den relative betydningen av skjermet sektor. Arbeidsrettede tiltak målrettet bredere samfunnsgrupper som har vansker med å få lønnsarbeid har imidlertid blitt mer framtrødende i sysselsettingspolitikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Organisatoriske forhold

Mens føderale myndigheter hovedsakelig har ansvar for inntektssikringsordningene, har regionene og språksamfunnene ansvar for inkludering og tilbakeføring av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet gjennom arbeidsmarkedskvalifiserende tiltak.

Mens regionene (Brussel, Flandern og Vallonia) har ansvar for lønns-subsidier og drifter kontorer for arbeidsutplassering, har språksamfunnene (flamsk, fransk og tysk) egne organisasjoner som drifter arbeidsmarkeds-oppløring og vernede bedrifter). Belgisk politikk har i stor grad vært tuftet på ansettelse i skjermet sektor (Visier 1998, Nyssens 2006), men særlig Flandern

synes å ha gjennomgått reformer for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i de alminnelige arbeidsrettede tiltakene og fremme sysselsetting i ordinære virksomheter.

Regionene administrerer de arbeidsrettede tiltakene. Regionene har egne kontorer for funksjonshemmingspolitikk. I Flandern har arbeidsmarkedspolitiske tjenester overfor personer med nedsatt funksjonsevne og arbeidsgivere *i det ordinære markedet* fra 2006 blitt overført til det generelle kontoret for Offentlig ansettelser og arbeidstrening (VDAB). Administrasjon og finansiering av vernede bedrifter og annen virksomhet i *skjermet sektor* som funksjonshemmede ofte deltar i forvaltes av et annet kontor; Flamsk kontor for subsidiering av arbeid og skjermet sektor (VSAWSE). I de andre to regionene, Vallonia og Brussel, administreres arbeidsmarkedstjenester for funksjonshemmede fortsatt sammen med omsorgstjenester.

Arbeidsrettede tiltakene var de samme i hele landet fram til 1990 da de ble overført til regionene og språksamfunnene.

Arbeidsrettede tiltak i Flandern

For å ha rett til spesialtiltak for «arbeidshemmede» (arbeidshandicap) må personen oppfylle en rekke vilkår, blant annet at høyeste utdanning er fra spesialskole og at det foreligger offisielt vedtak om permanent nedsatt arbeidsevne. Disse personene blir ofte henvist til en rådgiver i en spesialtjeneste for funksjonshemmede (GTB), samlokalisert med det lokale arbeidskontoret. Spesialrådgiveren vil konsultere et senter som vurderer jobbsøkerens arbeidsevne (GA). Mye av arbeidstreningen for funksjonshemmede arbeidssøkere synes å være lagt til spesialisentre (GOB), men det har i senere tid vært gjennomført prosjekter for å inkludere funksjonshemmede i ordinære treningssentre. (Opplysninger om antall personer i ulike tiltak mangler.) De særskilte tjenestene for funksjonshemmede (GTB, GA, GOB) er alle ikke-kommersielle NGOer hvor driften finansieres av flamske myndigheter.

Arbeidshemmede (personer med nedsatt arbeidsevne) kan få tilgang til særskilte arbeidsrettede tiltak blant annet vurdert ut ifra grad av funksjonsnedsettelse, utdanning og yrkeserfaring (BTOM's):

- tilrettelegging på arbeidsplassen
- tolketjeneste
- refundering av reisekostnader
- lønns subsidier til arbeidsgiver
- arbeid i vernet bedrift.

Lønns subsidier gis til arbeidsgivere i privat sektor og i utdanning og til lokal myndigheter. Ordningen (*Vlaamse Ondersteuningspremie*) subsidierer 40 prosent av lønnskostnadene det første året, 30 prosent andre året og deretter 20 prosent. Etter fem år skal det vurderes hvorvidt subsidiene fremdeles trengs og på hvilket nivå. På grunnlag av spesialvurderinger kan subsidieringen til enhver tid økes til maksimum 60 prosent. Det framgår ikke om det foreligger evalueringer av ordningen. Flandern har også et eget skjema for selvstendig næringsdrivende.

Arbeidsrettede tiltak i Vallonia og Brussel

Tross desentraliseringen i 1990 har mange av ordningene forblitt de samme i de tre regionene. BTOM eksisterer også i Vallonia og Brussel. Målgruppene defineres imidlertid annerledes. I Brussel og Vallonia anvendes fremdeles grad av (prosent) funksjonsnedsettelse som kriterium (som i Frankrike), hvilket skriver seg tilbake til lov om rehabilitering for funksjonshemmede fra 1963. Det er uklart om forskjell i tildelingskriterier mellom Flandern og Vallonia og Brussel har noen praktiske følger.

Tjenestene er organisert annerledes i Vallonia og Brussel enn i Flandern. Mens Flandern omorganiserte i 2006–2008, har Vallonia og Brussel beholdt den gamle organiseringen: tjenestene for arbeidsmarkedsdeltakelse inngår i arbeidet til en spesialisert stiftelse for funksjonshemmede. Stiftelsen har også ansvar for omsorgstjenester (institusjoner og hjemmetjenester). I Brussel kan flamsktalende innbyggere (en minoritet) bruke de flamske tjenestene, mens de fransktalende har egne tjenester som administreres av Brussel Stiftelsen.

Innholdet i arbeidsrettede tiltak

Innholdet i arbeidsrettede tiltak for å fremme deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet er i hovedsak det samme i de tre regionene, grunnet en langvarig føderal fellespolitikk (1963–1990). Men i Flandern er funksjonshemmede inkludert i de generelle arbeidsmarkedstjenestene (VDAB). Det skal gjøre tjenestene lettere tilgjengelige og mindre stigmatiserende eller segregerende.

Kombinasjoner av spesialrådgivere, spesielle vurderingssentre, opplæring (til dels i ordinære virksomheter), tilrettelegging på arbeidsplassen og lønns-subsidier, skal etter intensjonen gjøre det mulig å skreddersy tiltak som er effektive for den enkelte til å bli inkludert i det ordinære arbeidsmarkedet. Erik Samoy (2010) mener at lønns-subsidier er spesielt effektive for å beholde personer med nedsatt funksjonsevne i lønnsarbeid (også når de pådrar seg funksjonsnedsettelse etter ansettelse), men at systemet svikter når det er behov for personlig assistanse eller oppfølging over tid på arbeidsplassen.

Ifølge Samoy har ikke Belgia en ordning for personlig assistenter på arbeidsplassen. Det har blitt gjennomført noen forsøksprosjekter med støtte fra Det europeiske sosiale fond (i EU-systemet), men foreløpig ikke innført en varig ordning. Spesielt personer med psykiske helseproblemer og utviklingshemmede antas å ville ha nytte av slike ordninger. Disse blir i stedet i stor grad henvist til vernede bedrifter.

Skjermet sektor

Vernede bedrifter i egne virksomheter for funksjonshemmede er den vanligste organisasjonsformen for skjermet sektor i Belgia. Vernede bedrifter anvendes særlig for personer med omfattende funksjonsnedsettelse. Vernede bedrifter er organisert som ikke-kommersielle virksomheter og finansieres av regionale og føderale myndigheter. Hovedaktivitetene er delproduksjon for ordinære bedrifter (subkontraktering), men vernede bedrifter er i ferd med å utvide sitt virkeområde. Det er svært lite overgang fra vernede bedrifter til ordinært arbeidsliv (<1 %). De ansatte har normale ansettelseskontrakter og betales minimumslønn eller høyere. De fleste ansatte har mildere utviklingshemninger.

Vernede bedrifter er den eldste virksomhetsformen i skjermet sektor, men Flandern har fra slutten av 1990-tallet andre typer virksomheter innrettet mot langtidsarbeidsledige med lav utdannelse og sosiale og/eller helseproblemer. I disse virksomhetene er omlag 20 prosent av de ansatte personer med nedsatt funksjonsevne. Denne siste typen skjermet virksomhet er underlagt andre typer regulering og mottar ikke samme grad av økonomisk støtte. Det sittende flamske politiske styret søker å utvikle felles regulering om «skreddersydde virksomheter og arbeid» som vil omfatte vernede bedrifter, annen skjermet virksomhet og lønns subsidiert arbeid.

Historisk har det blitt kanalisert mest offentlige midler til vernede bedrifter for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Andelen av de offentlige utgiftene har sunket ettersom flere tjenester har blitt utviklet for å øke inkluderingen i det ordinære arbeidsmarkedet. Antallet personer ansatt i vernede bedrifter og annen skjermet virksomhet øker fremdeles, men saktere enn før finanskrisen. Hovedutfordringen er angivelig å få kontrakter med belgisk industri som er i nedgang og derfor i mindre grad utkontrakterer deler av produksjonen. Dette er angivelig størst problem for de vernede bedriftene. De andre skjermede virksomhetene har i større grad utviklet andre tjenester. Det har i de siste 10 årene vært forslag om at virksomheter i skjermet sektor også skal bistå personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidslivet, men forslaget har foreløpig ikke blitt gjennomført. Med andre ord synes det å være en viss bevegelse i retning av mer inkludering i det ordinære arbeidslivet, men fremdeles synes mye av innsatsen å være innrettet mot skjermet sektor.

Danmark

Organisatoriske forhold

Siden 1997 har Arbejdsmarkedsstyrelsen administrert egne program for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunene har etter reformen i 2007/2009 fått fullt ansvar som offentlig myndighet for finansiering av tjenester overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Kommunene har også overtatt oppgaver som tidligere tillå amterne (fylkene).

I Danmark hadde arbeidsformidlingen eneansvar for formidling av arbeidskraft fram til 1990 (Winter 2003, 142,145). Da fikk kommunene

tilsvarende rett til formidling av sine brukergrupper. I 2003 ble det gjennomført en harmonisering og forenkling av reglene for kommunenes innsats overfor mottagere av kontanthjelp, introduksjonsytelse m.v. og arbeidsformidlingens innsats overfor forsikrede ledige. Som ledd i kommunalreformen har arbeidsformidlingen og kommunene flyttet sammen i nye felles jobbsentre fra 2007.

Reformen førte til opprettelse av to forskjellige typer jobcentre, fellesjobcentre, hvor kommune og stat hadde felles ansvar, og pilotjobcentre, som var kommunale. Fellesjobcentrene var de mest utbredte, men samtidig de mest omdiskuterte på grunn av deres særlige organisasjon. Fellesjobcentrene hadde todelt ledelse, de refererte til de to forskjellige moderorganisasjonene, og medarbeiderne var ansatt enten av kommunen eller av staten (Eskelinen, 2008).

Arbeidsformidlingen ble desentralisert og i august 2009 ble de statlige jobbsentrene overført til kommunene. Jobbsentrene vektlegger rådgivning og informasjon. Fire statlige sysselsettingsregioner styrer og overvåker sentrene, for å sikre sammenheng mellom den nasjonale sysselsettingspolitikken og den lokale innsatsen (Danmarks nationale reformprogram 2005, 43–44). Staten har fortsatt det finansielle ansvaret for innsatsen overfor forsikrede ledige, mens kommunene har det finansielle ansvaret for de øvrige målgrupper (med differensiert statlig refusjon).

Involvering av arbeidsmarkedets parter

I Danmark er arbeidsmarkedets parter representert i Beskæftigelsesrådet, som er rådgivende organ for beskæftigelsesministeren. På det regionale nivået er det etablert regionale arbeidsmarkedsråd, som prioriterer og dimensjonerer den statlige regionale arbeidsmarkedsinnsats innenfor de sentralt fastsatte rammer. På lokalt nivå er det i kommunal regi opprettet sosiale koordinasjonsutvalg med deltagelse av bl.a. arbeidsmarkedets parter. Det er også etablert såkalte lokale partnerskap mellom enkeltbedrifter og kommuner.

Sentrale lover

Lov om kompensasjon til handicappede i erhverv m.v., regulerer ansettelse på alminnelige vilkår. Loven har til formål å styrke og stimulere mulighetene for sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Loven regulerer tilgang til teknologiske hjelpemidler, personlig assistent, tilpasning av arbeidsmiljøet og tilskudd til arbeidsgivere. Loven administreres av jobsentrene.

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats regulerer ansettelse på særskilte vilkår. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats regulerer tjenestene til arbeidssøkere, arbeidsgivere og personer som på grunn av nedsatt arbeidsevne har særlige behov for hjelp til å få lønnet arbeid. Loven regulerer også spørsmål om konkurransevridning ved ansettelse av personer med lønnstilskudd (§ 48–50).

Organisering av arbeidstrening (jobbtrening) er regulert i *Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats* av 2005.³² En nærmere beskrivelse av kommunens organisering av jobcentre finnes i Jobcenterguiden, avsnitt III.6 (organisering af jobcentre) og bilag 14 (forpliktende kommunalt samarbeid) på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside (www.ams.dk).

Bruk av andre aktører

Myndighetene har åpnet for bruk av eksterne underleverandører av aktiveringstjenester og andre aktiviteter som tidligere ble drevet i regi av arbeidsformidlingen (Goul Andersen og Pedersen 2006, 18) (jf. Kap 2a i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats). Andre aktører ble for alvor en del av sysselsettingsstrategien ved reformen «Flere i arbeid» i 2003. Fra og med regjeringens handlingsplan for anvendelse av andre aktører fra 2005 har bruken av eksterne leverandører blitt løpende justert.³³

³² Lovteksten er tilgjengelig på

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=130598> ; http://gamle-dagsordener.frederikshavn.dk/1926_Information%20om%20kommunalreformen%20op%C3%A5%20Besk%C3%A6ftigelsesministeriets%20omr%C3%A5de.pdf

³³ http://www.ams.dk/Publications/pub0281/Guidelines_WEB_130507_HH.pdf

Jobbplan

I Danmark ble individuell handlingsplan (jobbplan) innført i arbeidsformidlingen fra 1993. Jobbplanen skal beskrive den lediges yrkesmål og hvilke aktive tilbud som kan bidra til oppfyllelse av målet. I sykepengesaker skal kommunen ved første samtale ta stilling til utarbeidelse av en oppfølgingsplan, som seinest skal utarbeides i forlengelse av andre oppfølgingsamtale. Også i forbindelse med revalidering utarbeider kommunen en jobbplan i samarbeid med revalidenten. I den kommunale kontanthjelpen skal kommunen forut for tilbud om aktive tiltak utarbeide en jobbplan sammen med mottageren.

Jobbtrening

Jobbtrening er organisert i 4 uker, 13 uker eller 26 ukers arbeid med lønnstilskudd (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, kap 11 Virksomhedspraktik). Perioden kan forlenges ytterligere etter individuell vurdering. Det er ikke et spesielt system for personer med nedsatt funksjonsevne, men det samme for alle med lengre perioder med arbeidsledighet. Jobbtreningsplasser skapes i samarbeid mellom kommunale myndigheter og fagforeninger, og i privat sektor også i samarbeid med arbeidsgivere. Mange av deltakerne er personer med andre problemer enn funksjonsnedsettelse.

Ansettelse med lønnstilskudd

Ansettelse med lønnstilskudd har som formål å fremme opplæring og gjenoppbygging av faglig, sosial eller språklig kompetanse (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, kap 12.) Tilbud om ansettelse med lønnstilskudd kan normalt gis for inntil ett år. Lønnsnivået beror blant annet på hvilken inntektssikringsordning vedkommende er rekruttert fra (dagpenger, sosialhjelp m.v.).

Jobb med lønnstilskudd for førtidspensjonister (tidligere kalt skånejob):

Førtidspensjonister under 65 år, som ønsker å arbeide, kan få lønnstilskudd til ansettelsen. Jobcenteret skal godkjenne ansettelsen og bevilger lønnstilskuddet til arbeidsgiver.³⁴ Tilskuddet er varig så lenge skånejobben eksisterer,

³⁴ <http://www.cabiweb.dk/forside/generelt/lovstof/rekruttering/sk%C3%A5nejob>

men begrenset oppad til ansatte er fylt 65 år. Hvis man ikke er førtidspensjonist, men har nedsatt arbeidsevne, kan en søke om fleksjob. Pensjonsutbetalingen kan påvirkes av lønnen og avkortningsreglene kan synes å være kompliserte.³⁵

Fleksjobs

Fleksjobsordningen ble innført i 1998. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats av 1998 (sist endret 2009) regulerer fleksjobs (kap 13).³⁶ Fleksjobs tilbys personer under 65 år som ikke allerede mottar uførepensjon, og som ikke kan oppnå eller fastholde arbeidet på normale vilkår. Kommunen administrerer lønnstilskuddet til arbeidsgiveren. Fleksjob kan tilbys når alle relevante tilbud, inkludert omplassering på arbeidsplassen, har vært forsøkt, unntatt i de tilfeller slike forsøk åpenbart er formålsløse. Søkers arbeidsevne skal være varig begrenset. Fleksjobber kan også gis til selvstendig næringsdrivende, i form av et tilskudd slik at de kan forbli beskjeftiget i egen virksomhet. Fleksjobsordningen innebærer at offentlige myndigheter subsidierer 50 eller 65 prosent av lønnen til personer med nedsatt funksjonsevne, avhengig av graden av funksjonsnedsettelse. Tilskuddet kan ikke overstige 50 prosent eller 65 prosent av minstelønn på det aktuelle ansettelsesområdet eller den lønn som vanligvis gjelder for tilsvarende arbeid. Som hovedregel skal det tilbys fleksjobs i heltid. Mens alle inntektssikringsordninger ble gjort til et kommunalt ansvar, delfinansierer staten 35 prosent av utgiftene til førtidspensjon, 50 prosent av utgiftene til sosialhjelp og 65 prosent av utgiftene til fleksjobs. Etter reformen i 2006 kan jobcentre fra 2007 også trekke inn andre aktører i fleksjobinnsatsen.³⁷

Reformen ble gjennomført for å minske bruken av inntektssikringsordninger og øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Vurderingen av reformen er imidlertid delte. Det har blitt hevdet at mange som blir ansatt i fleksjobs kunne ha fått arbeid på ordinære vilkår. Den

³⁵ <http://www.clh.dk/pjecer/jobmedtilskud/jobmedtilskud.pdf>

³⁶ Lovteksten er tilgjengelig på <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=128679#K1>

³⁷ http://www.ams.dk/Publications/pub0281/Guidelines_WEB_130507_HH.pdf

danske arbeidsgiverforeningen har framholdt at fleksjobsordningen brukes for sjenerøst. Det har blitt hevdet at kommunene tidvis har gjort vedtak om fleksjob på utilstrekkelig grunnlag (Discus, 2010). DISCUS (2010) mener å finne at fleksjobsordningen gjør at tekniske hjelpemidler, tilrettelegging på arbeidsplassen, personlig assistent o.l. brukes i tillegg og ikke som et alternativ til fleksjob og at andre alternativer ofte ikke har vært forsøkt før fleksjob, at ansatte i fleksjob ikke utvikler seg i arbeidet og ordningen gir ikke insentiver til å vende tilbake til ordinært arbeid dersom arbeidsevnen blir bedre.³⁸ Andre har vist til at økningen i antallet ansatte på fleksjobs ikke har blitt fulgt av en tilsvarende nedgang i antallet mottakere av uførepensjon (Brix Pedersen 2010).

Larsen, Schademan og Høgelund (2008) finner imidlertid at brorparten ikke ville ha vært i arbeid uten ordningen. Høgelund og Larsen (2007) konkluderer at ansatte i fleksjobs har like store funksjonsnedsettelse som personer med nedsatt funksjonsevne som ikke blir ansatt overhodet. Ansatte i fleksjob har vesentlig større funksjonsnedsettelse enn personer med nedsatt funksjonsevne som er ansatt i ordinært arbeid. Mange av de som står utenfor arbeidsmarkedet, som ikke er ansatt i fleksjobs og ikke mottar førtidspensjon, synes å ha andre tilleggsproblemer enn bare funksjonsnedsettelse: sosiale problemer, manglende stabilitet, manglende selvtillit, lav utdannelse og manglende yrkeserfaring.

Syssetning i skjermet sektor (beskyttet beskæftigelse)

Beskyttet beskæftigelse er plassert i gråsonen mellom et sosialt tiltak og syssetning. Ordningen administreres fremdeles av Velfærdsministeriet, ikke Beskæftigelsesministeriet, og reguleres av Lov om social service (§§103, 104). Med reformen i 2007 har kommunene overtatt de fleste «beskyttede verksteder». Kommunene bruker imidlertid ikke bare sine egne plasser (omlag 1/2), men kjøper også plasser fra andre kommune eller regioner (1/3) og eksterne tilbydere (1/3). Det fins om lag 200 verksteder med til sammen om lag 8000 ansatte. De fleste har utviklingshemninger, men et stigende antall

³⁸http://www.discus.dk/VZFiles/VZInfotextFiles/VZInfotext_501/AMS%20Fleksjob analyse%20hovedrapport_%20092010.pdf

har psykiske helseproblemer. Noen av verkstedene har også botilbud og kommer derfor til å ligne på institusjoner som en avviklet på 1980-tallet. Bare 1/6 av kommunene sikter mot å få de ansatte tilsatt ved en alminnelig arbeidsplass. Kun 23 prosent av kommunene utprøver arbeidsutplassering før tildeling av plass i beskyttet verksted. De største verkstedene synes å ha best ressurser for å skape overgangsordninger til alminnelige arbeidsplasser, som ved bruk av jobbveileder (jobbcoaching) (Bengtsson og Mateu 2009)

Isbryterordningen

Isbryterordningen har til formål å gi nyutdannede med en funksjonsnedsettelse mulighet til å få yrkeserfaring innenfor det området som deres utdanning har kvalifisert dem til. Mottakere skal ha gjennomført yrkesfaglig eller teoretisk utdanning av minst 18 måneders varighet. Utdannelsen skal gi rett til medlemskap i statsanerkjent arbeidsledighetskasse. Ansettelse i ordningen skal skje innen 2 år etter avsluttet utdanning. Mottaker skal mangle yrkeserfaring innen det området utdannelsen er innrettet mot. Det er ikke et krav at mottaker har vært arbeidsledig. Det gis lønns-tilskudd til arbeidsgiver i både privat og offentlig sektor.³⁹ Ordningen er lite brukt.

Personlig assistent på jobben

Lov om kompensasjon til handicappede i erhverv m.v. av 1998 (sist endret 2009) omfatter personlig assistent til funksjonshemmede i arbeidslivet. Den ansatte kan motta tekniske hjelpemidler og personlig assistent inntil 20 timer per uke. Under denne loven må den ansatte arbeide samme antall timer, utføre samme arbeidsoppgaver og få samme lønn som andre ansatte.

Pågående og foreslåtte reformer

Den danske regjeringen la i 2009 fram et nytt handlingsprogram «Handicap og job – det kan lade sig gøre» (www.bm.dk). Initiativene skal gjøre det lettere å kombinere funksjonsnedsettelse og lønnsarbeid, og spre kunnskap om hvordan det er mulig. Handlingsplanen trekker opp følgende tiltak:

³⁹ <http://www.ams.dk/Publications/pub0206/isbryder.pdf>

- Samtaleguide til jobcentermedarbejdere
- Virksomhedsinnovatører giver råd og vejledning til virksomheder
- Indsats for førtidspensionister, der ønsker at arbejde
- Inspirationsbank skal bringe gode eksempler frem
- Informationsindsats målrettet personer med handicap
- Jobcentermedarbejderne skal kende de kompenserende ordninger bedre
- Informationskampagne om lov om forbud mod forskelsbehandling
- Ny viden om jobcentrenes hjælp til læse/stavesvage og ordblinde
- Ny viden om handicapindsatsen

Det er slående at denne danske handlingsplanen legger stor vekt på overtalelsesstrategier og kunnskapsformidling (jf. omtalen av politikkvirkemidler i kapittel 1.2).

Den danske regjeringen la i desember 2010 fram forslag til omfattende reformer i førtidspensjon og fleksjobsordningen, spesielt for å redusere antallet personer under 40 år på førtidspensjon.⁴⁰ Forslaget innebærer at fleksjobs gjøres om til en midlertidig ytelse, og personkretsen skal innskrenkes eller endres til «personer med færrest ressurser». Personer under 40 år skal bare unntaksvis innvilges førtidspensjon.

Nederland

Organisatoriske forhold

I Nederland har Sosial- og arbeidsdepartementet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedsinkludering av funksjonshemmede (<http://english.szw.nl/>). Den nasjonale trygdetaten, UWV administrerer bruken av langtidsytelser for funksjonshemmede og har en portvokterfunksjon, regulert i lov av 2002 (Wet Verbeterde Poortwachter). UWV administrerer inntektssikringsordningene og iverksetter sanksjoner ved manglende eller utilstrekkelig

⁴⁰http://www.bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Pressemeddelelser/Arkiv/2010/12/-/media/BE M/Files/Dokumenter/Publikationer/2010/FOEP_og_Flex_web.ashx.

jobbsøking. Center for werk en inkomen (CWI) tilbyr hjelp med jobbsøking og opptrer som portvokter ved å plassere nylig registrerte arbeidsledige i ulike aktiveringskategorier, avhengig av antatt risiko for langtidsledighet. Samarbeidet mellom CWI, UWV og kommunene varierer og er i hovedsak begrenset til samarbeid om å kontrollere tilveksten av nye mottakere av inntektssikringsytelser (RWI, 2009b).

Den korporative orienteringen i nederlandsk arbeidsliv avspeiles i hvordan arbeidslivets parter og funksjonshemmedes organisasjoner er trukket inn i arbeidet. Det sosialøkonomiske rådet (*Sociaal ecomische Raad*, SER) består av arbeidsgivere, ansatte og uavhengige rådgivere. Arbeiderstiftelsen (*Stichting van de Arbeid*, STAR) består av arbeidsgivere og ansatte. SER og STAR utvikler generell enighet om politikk for inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet. Klientrådene (*Clientenraad*) fungerer som rådgivende forum for UWV (www.cg-raad.nl). Det er elleve lokale og ett sentralt klientråd. Hvert råd har 16 medlemmer. Rådet består av personer som er brukere av UWVs tjenester, har nedsatt arbeidsevne, er arbeidsledige og/eller er registrert som arbeidssøkere. Medlemmer av klientrådene nomineres av industriorganisasjoner og «klientorganisasjoner», inkludert funksjonshemmedes organisasjoner.

Eksisterende arbeidstiltak

Eksisterende tiltak for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne er hjemlet i Rehabiliteringsloven (REA):

- prøveperioder (*proefplaatsing*): Med en prøveperiode kan mottaker arbeide midlertidig for en arbeidsgiver mens vedkommende beholder arbeidsledighetstrygd. Vedkommende får ikke lønn og kan arbeide maksimum 3 måneder. Forutsetningen er at mottaker mottar arbeidsledighetstrygd, uføretrygd eller visse andre trygdeordninger. Arbeidsgiveren bør tilby en arbeidskontrakt for minst seks måneder etter at prøveperioden har blitt avsluttet. Arbeidsgiveren er også ansvarlig for ulykkes- og ansvarsforsikringen. Mottaker trenger ikke å søke nye jobber mens denne er i en prøveperiode.
- ingen risiko for funksjonshemmede når de ansettes av ny arbeidsgiver (*no-risk polis*): Den som har en no-risk polis får en stønad fra UWV ved sykefravær innen en fem års periode etter ansettelse hos ny arbeidsgiver.

UWV er ansvarlig for gjennomføring av arbeidstakerforsikringer (WW, WIA (IVA en WGA), Wajong, WAO, WAZ, WAZO en Ziektewet). Det innebærer at arbeidsgiveren for en stor del ikke trenger å ta kostnadene selv. No-risk polis gjelder automatisk hvis arbeidstaker har visse inntektssikringsordninger (WAO- of WIA-u, Wajong- of WAZ, WSW-indicatie), UWV har bekreftet at mottaker har begrensede muligheter til å oppnå arbeid ved å ta utdanning, mottaker har kommet i arbeid gjennom kommunen og har vært syk i over to år eller UWV har bekreftet at mottaker ved en ny jobb kan bruke no-riskpolis.

- refundering av kostnader ved tilrettelegging på arbeidsplassen (*arbeidsplaatsvoorzieningen en voorzieningen ter ondersteuning van toeleiding naar arbeid*) omfatter transport, barnepass, hjelpemidler, tilpasning på arbeidsplassen og startlån for å starte egen bedrift.
- lønns subsidier (*loonkostensubsidie*): Gjelder for arbeidstakere med WAJONG-trygd. Har en arbeidstaker med en slik stønad nedsatt arbeidsevne grunnet sykdom eller funksjonshemming kan arbeidsgiveren betale mindre lønn. UWV legger til 75 prosent av minstelønnen.
- unntak fra plikten til å betale normal lønn eller lovbestemt minimumslønn (*loonontheffing/loonn dispensatie*)

Subsidiert arbeid

Nederland har flere varianter av subsidiert arbeid. Melkertbaan ble etablert i 1995 for å ansette langtidsarbeidsledige, og ble senere erstattet av ID for langtidsledige og WIW for nykommere på arbeidsmarkedet. Skjermet sysselsetting er hjemlet i Lov om skjermet arbeid (Wet sociale werkvoorziening, WSW) og hadde 96.000 deltakere i 2003. WSW er innrettet mot personer med delvis nedsatt funksjonsevne. Mens WIW hadde en overgang til arbeidsmarkedet på 21 prosent, hadde WSW en overgang til arbeidsmarkedet på kun 1 prosent (OECD, 2002). I 2008 var totalt 111.000 personer ansatt i skjermet sektor. Mens ventelistene for ansettelse i vernede bedrifter minsket, økte sysselsettingen i det ordinære arbeidsmarkedet under ordninger med lønns subsidier og arbeid med bistand (veiledet av leverandører av tiltak i skjermet sektor) (Schoonheim og Smits, 2009).

Spesialskoler for personer med nedsatt funksjonsevne

Utdanningsdepartementet (Ministerie van Onderwijs) har ansvar for spesialskoler for personer med nedsatt funksjonsevne. Deler av spesialskoleprogrammet fokuserer på muligheter i arbeidsmarkedet.

Kriterier for tildeling av arbeidstiltak

CWI pleide tidligere å vurdere arbeidssøkere ut ifra et poengsystem (chance-meter) som skulle avspeile jobbsøkeres vansker med å oppnå lønnet arbeid. Arbeidssøkere ble inndelt i fire kategorier. Hver av kategoriene var forbundet med særskilte aktiveringsstrategier og visse aktiveringsprogram som arbeidssøker hadde adgang til. Ordningen innebar at arbeidssøkere bare hadde tilgang til de tiltak som hørte til den administrative kategorien søker var innplassert i, selv om andre tiltak skulle vise seg å være mer relevante. Systemet var imidlertid lite treffsikkert og det ble anslått at det ble foretatt riktig plassering bare i 60 prosent av tilfellene (Tergeist og Grubb, 2006). I tillegg foretok UWV og kommunene deres egne vurderinger av arbeidssøkere som ble henvist til eksterne leverandører av arbeidstiltak. Dette skapte betydelig gjentakelse av administrativt arbeid som allerede hadde blitt foretatt av andre etater. For å effektivisere vurderingen av arbeidssøkere har regjeringen minsket antallet administrative kategorier fra fire til to. Idag deles arbeidssøkere i to kategorier: Alle anses å være i stand til å søke arbeid (gruppe A) med mindre arbeidssøkers situasjon forhindrer umiddelbar jobb-søking (gruppe B). Arbeidssøkere i gruppe B har generelt behov for arbeidstiltak (Ernst 2008:19).

OECD-økonomen Ekkehardt Ernst (ibid.) argumenterer for at inndeling av arbeidssøkere i ulike kategorier er utilstrekkelig for å oppnå treffsikre arbeidstiltak. I stedet burde arbeidstiltak velges ut ifra hvilke programmer som i størst grad bidrar til at arbeidssøkere får lønnet arbeid. Dette skulle bety at alle arbeidstiltak burde vurderes og at bare de tiltak med størst grad av måloppnåelse velges. Ved å gå helt bort i fra innledende klassifisering av arbeidssøkere ville en, ifølge Ernst, unngå at enkelte arbeidssøkere utelukkes fra arbeidstiltak i utgangspunktet. En omfattende internasjonal litteratur om iverksetting av arbeidsrettede tiltak viser imidlertid at førstelinjetjenesten uansett vil måtte vurdere hvem som skal delta i ulike arbeidstiltak (kjente strategier har blitt omtalt som fløteskumming,

brannslukking og parkering) (Skedinger og Widerstedt, 2007; Hudson m.fl. 2010), men kanskje på mindre kategoriske grunnlag enn det som synes å ligge til grunn for det nederlandske systemet.

Offentlige anskaffelser av arbeidsrettede tiltak

UWV er lovpålagt å utkontraktere arbeidstiltak (regulert av lov om implementeringsstruktur for arbeid og inntekt – Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, SUWI).⁴¹ Den lovpålagte utkontraktingen har ført til et marked med mer enn 1800 leverandører av arbeidstiltak. Innføringen av et marked for arbeidstiltak skal ha bidratt til å minske arbeidsledigheten på en kostnadseffektiv måte. Imidlertid har det blitt argumentert for at det er rom for forbedringer i systemet. Anskaffelsene gjøres av 467 kommuner. Det har ikke eksistert klare vurderingskriterier, noe som har bidratt til mangel på etterprøvbarhet av kommunens valg og en risiko for at enkelte kommuner låser seg til enkelte foretrukne leverandører (Tergeit og Grubb, 2006). I fravær av nasjonale standarder, innebærer anskaffelsene betydelige transaksjonskostnader ved utformingen av anskaffelsesdokumenter, kontrakter, tildelingskriterier og overvåking. I tillegg skal minimumskriteriene for måloppnåelse hos leverandørene ha blitt satt svært lavt (Dykstra og de Koning, 2004).

I henhold til loven SUWI fra 2002 kan offentlige institusjoner bare inngå kontrakt med tjenesteleverandører som oppfyller visse kvalitets-kriterier. Leverandøren skal ha en klageordning og et klientregister som ivaretar personvern. *Borea*, organisasjonen for leverandører av arbeidstiltak, har utviklet et kvalitetssertifikat som tildeles leverandører som oppfyller 13 ulike kriterier og aksepterer halvårlig revisjon. Omlag 70 leverandører som dekker 60 prosent av markedet skal ha blitt sertifisert etter denne frivillige ordningen. Det har blitt antatt at markedet (UWV og kommunene) ville velge de mest effektive leverandørene. Leverandørenes markedsandeler skal imidlertid ikke ha utviklet seg etter i hvilken grad de lykkes å overføre tiltaksdeltakere til arbeidslivet. *Borea*-sertifikatet er heller ikke et tegn på grad av måloppnåelse da leverandører med og uten sertifikatet har oppnådd samme grad av sysselsetting (Groot m.fl. 2006). Mens leverandører synes å

⁴¹ Lovteksten er tilgjengelig på <http://www.st-ab.nl/wetsuwi.htm>

levere forholdsvis gode resultater når det gjelder personer med svak arbeidsmarkedstilknytning, synes de å lykkes mindre i kommunikasjonen med arbeidsgivere og finne passende jobbsøkere til ledige stillinger (Ernst, 2008)

Attføringsapparatet har gjennomgått enkelte endringer de siste årene, med det formål å effektivisere arbeidet med tilbakeføring til arbeid. Det ble satt mål om å øke overgangen fra attføringstiltak til ordinær sysselsetting med 25 prosent innen utgangen av 2007. Målet skulle nås ved bedre resultatstyring av de offentlige tjenestene og tiltak for å bedre det private markedet for attføringstjenester blant annet gjennom resultatbasert finansiering (siden 2003) og overvåking av markedet med sikte på å få bedre kvalitet på de tjenestene som kjøpes.

Angivelig har UWV og kommunene i større grad begynt å stille som krav ved offentlige anskaffelser av arbeidsrettede tiltak at attføringsvirksomhetene kan tilpasse delkomponenter i tiltakene til den enkelte mottakers behov og utformes som del av en individuell handlingsplan. At tiltakene oppdeles i mindre moduler som kan iverksettes individuelt har i praksis betydd at attføringsvirksomhetene i mindre grad kan holdes ansvarlige for sluttresultatet for hele programmet. Oppdelingen i mindre moduler har gjort resultatbasert finansiering vanskeligere. Fordi det kan være vanskeligere å måle resultatene av tiltak for personer med sammensatte behov og lengre perioder utenfor arbeidsmarkedet og dermed vanskeligere å holde attføringsvirksomhetene ansvarlige, skal utkontraktering av arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av inntektssikring være vanskeligere og det kan være grunn til at offentlige myndigheter selv bør drive tiltakene overfor disse gruppene (RWI, 2009b).

Loven SUWI fra 2002 bestemte i utgangspunktet at arbeidsrettede tiltak skulle leveres av eksterne leverandører, og med et klart skille mellom offentlige anskaffere og eksterne leverandører. Senere har det utviklet seg et blandingssystem hvor det skarpe skillet mellom styring og utøvelse er blitt mindre tydelig. Samtidig skal kontakten mellom myndigheter og arbeidsgivere ha blitt økt for å tilpasse de arbeidsrettede tiltakene bedre til behovene i arbeidsmarkedet. Utviklingen skal ha innebåret større grad av individuell tilpasning («skreddersøm») og større oppmerksomhet om kvaliteten på tiltakene. I 2009 ble det etablert arbeidslivssentre som skal yte informasjonstjenester til arbeidssøkere og arbeidsgivere. I økende grad har kommunene og

UWV kjøpt deltiltak (moduler) fra eksterne leverandører. Samtidig skal blandingsystemet ha ført til et mindre tydelig bilde av graden av mål-oppnåelse og kostnadseffektivitet, og partenes ulike bidrag i tjenestesystemet. Etter 2007 skal det ha blitt vanskeligere å få et klart bilde av resultatene fordi totaltallene omfatter både tiltak offentlige myndigheter gjennomfører selv og tiltak de kjøper fra eksterne leverandører. For enkelte målgrupper anvendes fremdeles utelukkende eksterne leverandører av tiltak: ansatte som har vært sykemeldt over lengre tid. For disse er arbeidsgiver ansvarlige for å kjøpe profesjonell hjelp til hjelpetiltak. Økning av inngangskravene for å kvalifisere til de nederlandske inntektssikringsordningene som svarer til uføre- og arbeidsledighetstrygd de senere årene har også ført til at arbeidsrettede tiltak som tidligere var offentlige myndigheters ansvar nå er arbeidsgiveres ansvar (RWI, 2009a).

Rådet for arbeid og inntekt (RWI, Raad voor Werk en Inkomen)⁴², stiftet i 2002 som offentlig finansiert og uavhengig rådgivende organ for arbeidsgivere, fagforeninger og kommuner, har annethvert år foretatt egne vurderinger av anskafferes grad av fornøydhet med tjenestene. RWI (2009a) anbefaler at tjenester som krever betydelige investeringer og bare brukes i begrenset grad av anskaffer, eller etterspørselen etter tjenesten varierer veldig, trolig bør utkontrakteres. Hvis anskaffer har den nødvendige ekspertise synes det mer logisk å tilby tjenesten selv. RWI har vurdert noen dimensjoner ved anskaffelser av arbeidsrettede tiltak slik:

- *Åpen og rettferdig konkurranse*: antallet leverandører av arbeidsrettede tiltak har økt mye de senere årene. Det er idag omlag 2000 tilbydere av arbeidsrettede tiltak. Det er få eller ingen barrierer for nye tilbydere til å etablere seg på markedet. UWV har nylig etablert noen barrierer mot veldig små virksomheter. Det kan spørres om private tilbydere gis mulighet til rettferdig konkurranse mot anskaffere som ønsker å tilby tjenestene selv.
- *Kvalitet gjennom selvregulering i markedet*: Antakelsen er at tilbydere som leverer best resultater vil bli markedsledende. Anskaffere har imidlertid delvis gått bort fra selvregulering av markedet. Nedslående

⁴² Informasjon om RWI er tilgjengelig på

<http://rwi.nl/Content2.aspx?PGID=1d82e0d6-eccc-47fb-9c89-62501624ade8>

resultater har ledet offentlige myndigheter til å utføre mer selv, gi mer detaljerte retningslinjer, og utøve nøyere kontroll.

- *Fokus på målgrupper:* praksisen med rammeavtaler i de første årene etter innføringen av SUWI har nesten forsvunnet. Rammeavtalene hadde i hovedsak fokus på spesielle målgrupper. Anskaffere fant det imidlertid vanskelig å sikre rett ekspertise gjennom slike avtaler (det tok lang tid å se resultatene av tiltakene). Fokuset er nå på å levere målrettede tiltak. Slik søker anskaffer å sikre kontroll i enkelttilfeller, og i brorparten av tilfellene er det omfattende kontakt med tiltaksdeltaker selv når tiltakene har blitt utkontraktert. Det er mindre fokus på resultatbasert betaling med denne tilnærmingen.
- *Offentlige anbudsprosedyrer:* prosedyrene for offentlige anbud har blitt sterkt forenklet. UWV har gått over til å inngå akkrediteringsavtaler. Verken anbuds- eller akkrediteringsavtaler garanterer resultater. Begge typer prosesser er imidlertid offentlige og i prinsippet åpne for alle potensielle tilbydere. Valg av tiltak som anskaffes skal være basert på innsikter om tjenestekvalitet og forventet resultat.
- *Kontrakter hvor tjenestetilbyder bedømmes utifra resultater:* UWV og kommunene bedømmer tilbydere i mindre grad enn tidligere på grunnlag av oppnådde resultater. UWV og kommunene antar at de kan ha større innflytelse over resultatene ved å styrke deres ledelsesrolle.
- *Gjennomsiktighet:* Det var også tidligere vanskelig å bestemme i hvilken grad tilbydere oppnådde resultater ettersom resultatene bare kunne vurderes i etterkant. Den nye tilnærmingen med et blandingssystem av offentlige og eksterne leveranser gjorde ikke dette enklere. I blandingssystemet er både offentlige og eksterne leverandører ansvarlige for valget av tjenester som tilbys i individuelle tilfeller. Stiftelsen Blik op Werk (perspektiv på arbeid) (www.blikopwerk.nl) bruker måloppnåelsesindikatorer ved tildeling av kvalitetssertifikat til leverandører av arbeidsrettede tiltak. Sertifiseringsordningen innebærer måling av tjenestemottakers og anskaffers vurdering av den leverte tjenesten, vurdering av hvorvidt tjenesteleverandøren oppnår målsettingene og hvorvidt tidsfrister overholdes. Omlag 175 selskaper hadde blitt tildelt kvalitetssertifikatet ved utgangen av 2008.

Anskaffers redegjørelse for bruk av offentlige ressurser: RWI mener at det burde rettes mer oppmerksomhet mot de offentlige ressursene som UWV og kommunene disponerer selv, ikke bare de midlene som brukes til anskaffelser fra eksterne leverandører. Utgifter til arbeidsmarkedsrådgivere i UWV burde omfattes av redegjørelsen/ rapporteringen.

Kommuner har fra 2006 vært helt fritatt fra plikten til å utkontraktere arbeidsrettede tiltak. En undersøkelse i 2008 viste at kommunene drev 28 prosent av tiltakene selv, utkontrakterte 22 prosent til eksterne leverandører og utkontrakterte 50 prosent til organisasjoner med tilknytning til kommunen. UWV utkontrakterer heller ikke alle tiltak. De tilbyr rådgivning til visse målgrupper fra UWVs egne arbeidsveiledere. Ved utkontraktering har kommunene og UWV tettere kontroll med tiltakene enn da ordningen med utkontraktering ble innført i 2002. UWV innførte nye retningslinjer for offentlige anskaffelser i 2008.

RWI hevder at en vet forholdsvis lite om hva som kjennetegner langtidsledige, om det iverksettes arbeidsrettede tiltak for denne gruppen og hvilken virkning tiltakene eventuelt har. Mange mottakere av langtids arbeidsledighetstrygd (WW) er personer som også kvalifiserer til ytelser for nedsatt arbeidsevne. Effekten av arbeidstiltak for langtidsledige synes å være begrenset. For arbeidsrettede tiltak som var iverksatt innen ett år etter at mottaker av WW ble arbeidsledig var sjansen for å være ansatt i lønnet arbeid økt med 0,9 prosentpoeng 18 måneder etter avsluttet tiltak. For arbeidsrettede tiltak som var iverksatt i andre året etter at mottaker av WW ble arbeidsledig var sjansen for å være ansatt i lønnet arbeid økt med 1,3 prosentpoeng. For arbeidsrettede tiltak som var iverksatt i tredje året etter at mottaker av WW ble arbeidsledig var det ingen positiv endring i sjansen for å være ansatt i lønnet arbeid (RWI, 2009b).⁴³

⁴³ http://rwi.nl/CmsData/File/Vertaling_Rema.pdf;

<http://rwi.nl/CmsData/2010/Summary%20The%20long%20road%20to%20work.pdf>

Arbeidsgiveres anskaffelser av reintegreringstiltak

Både private og offentlige arbeidsgivere kjøper rehabiliteringstjenester fra eksterne tilbydere. Reintegrering i arbeidslivet av syke ansatte innebærer en blanding av tjenester levert av anskaffere selv og utkontraktering. Arbeidsgivere trekker i stor grad veksler på deres helse, miljø- og sikkerhetstjeneste (arbodienst). HMS-tjenestene tilbyr arbeidsgivere juridisk ekspertise og fagkunnskap om arbeidsevnevurdering. HMS-tjenesten tilkalles som rådgiver i spørsmål om sykefravær og reintegrering, og kan gi råd om innleie av ekstern ekspertise. I mange tilfeller brukes ikke andre kommersielle tjenester enn HMS-lege. En tredjedel av arbeidsgiverne leier et reintegreringsfirma til å levere primærtjenester. To tredjedeler av arbeidsgiverne leier et reintegreringsfirma til å levere sekundærtjenester. I mindre grad leier arbeidsgivere utplasseringsfirmaer og formidlingsbyråer.

RWI anfører at arbeidsgivere ofte har mindre tid og ressurser avsatt til å anskaffe reintegreringstjenester enn offentlige myndigheter. Markedet vil ofte framstå som uoversiktlig, spesielt når det gjelder innhold og kvalitet på de tjenester som tilbys. Arbeidsgivere vil ofte ha mindre bestillerkompetanse.

Ifølge RWI framstår arbeidsrettede tiltak overfor personer med sammensatte problemer, omfattende helseproblemer, ufaglærte og eldre som mindre vellykkede. I slike tilfeller er den ansatte ofte ikke i stand til å administrere eget tiltak. Forholdet mellom ansatte og arbeidsgiver er ofte blitt problematisk. Bruken av faglig hjelp er ikke tilstrekkelig samordnet eller effektiv. Ofte venter arbeidsgiver for lenge med å bestille ekstern faghjelp, eller arbeidsgiver og ansatt forventer at den innleide hjelpen skal løse problemene for dem.

Utviklingstrekk blant leverandører av arbeidsrettede tiltak

Samlet synes markedet for leverandører å minske. Krympingen av det private markedet skyldes dels at offentlige myndigheter i større grad leverer tjenestene selv, og dels nedgang i antall reintegreringstiltak (angivelig på grunn av nedgang i behov ved færre arbeidsledige og færre mottakere av uføreytelser). I 2008 valgte regjeringen å gå bort i fra målsettingen om at alle skulle tilbys reintegreringstiltak innen ett år (RWI, 2009). Den mest etterspurte tjenesten er jobbformidling. Leverandørene har tilpasset seg den økte

konkurransen på to måter: ved å utvide antallet kunder (anskaffere) og typer av tiltak de leverer (spesielt skal dette gjelde de større leverandørene og leverandører til kommuner), og mer samarbeid med andre leverandører (spesielt skal dette gjelde de minste leverandørene) og med anskaffere.

Antallet leverandører eller tilbydere har mer enn fordoblet seg fra 2004, fra 600–800 til omlag 2000. Fordi det er mange små tilbydere, inkludert enmannsfirmar, sier ikke veksten i antall tilbydere noe om endringer i omsetning eller tiltaksvolum. UWV innførte i 2008 krav om at bedrifter som vil levere tilbud må ha en omsetning på hhv 10.000 euro for tiltak under vanlig anskaffelsesregime og minst 20.000 euro for tiltak som faller utenfor anskaffelsesregimet. De fleste små tilbydere forsøker ikke å oppnå kvalitetsmerket til *Blik op Werk*. Etersom UWV bruker kvalitetskriteriene til *Blik op Werk* er det mulig at de små tilbyderne på sikt vil tape markedsandeler i forhold til UWV.

Oppnådde resultater i markedet for arbeidsrettede tiltak

Det nederlandske sosial- og arbeidsdepartementet mente i 2008 å finne at et økende antall tiltaksdeltakere fikk lønnet arbeid (inkludert deltidsarbeid) innen 24 måneder etter start av arbeidsrettet tiltak (angivelig økning fra 26 % i 2004 til 50 % i 2007). Ifølge RWI (2009) har gruppen uten lønnet arbeid og uten offentlig inntektssikring så langt fått lite oppmerksomhet. Kommunene har mottatt økonomisk støtte fra staten for å igangsette arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. For hver person kommunen får hjulpet i lønnet arbeid i mer enn seks måneder, kan kommunen bruke 12.000 euro på sosial deltakelse (for eksempel for ungdom under 18 år som ikke går på skole og ikke har arbeid). Ordningen skal gi økonomisk insentiv for kommunene til å satse mer på denne gruppen.

Storbritannia

Bakgrunn

Britisk sysselsettingspolitikk for funksjonshemmede har gjennomgått betydelige endringer etter valget av Labour-regjeringen i 1997. Det har fra 1997 vært vektlagt å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidslivet: Blant annet har ansettelse i skjermede virksomheter

blitt erstattet av programmet WORKSTEP og utvidelse av ordninger som Access to Work. Storbritannia har innført ny politikk på bedriftshelse for at flere skal kunne beholde arbeidsplassen, og ny politikk på yrkesopplæring.

Organisatoriske forhold

I Storbritannia har Department for Work and Pensions (DWP) det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedsinkludering av funksjonshemmede. Office for Disability Issues (ODI) arbeider for like muligheter for deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. ODI er et offentlig kontor som arbeider sammen med regjeringsdepartementene og en rekke eksterne grupper. ODI utvikler råd og analyser, bidrar til opplæring av ansatte i departementene. ODI er et uavhengig forvaltningsorgan, men administrativt underlagt DWP. Equality and Human Rights Commission (EHRC) er et uavhengig forvaltningsorgan opprettet i 2007 og tok over ansvaret fra det tidligere Disability Rights Commission. Kommisjonen har ansvar for å fremme og håndheve likestillings- og ikke-diskrimineringslovgivning i England, Skottland og Wales.

Employer's Forum on Disability (EFD) er en medlemsorganisasjon for britisk næringsliv. EFD tilbyr tjenester som skal gjøre det lettere for arbeidsgivere å rekruttere og beholde personer med nedsatt funksjonsevne. Andre næringslivsorganisasjoner (Confederation of British Industry og Federation of Small Businesses) synes ikke å ha noen uttalt politikk om sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne. Trade Union Congress (TUC) fremmer ansettelse og unngå tidlig avgang og oppsigelse av personer med nedsatt funksjonsevne gjennom rådgivende informasjon til deres lokale tillitsvalgte. To av de største organisasjonene av og for personer med nedsatt funksjonsevne er Royal Association for Disability Rights (RADAR) og Disability Alliance.

Eksisterende arbeidsrettede tiltak

Hovedtiltakene for å fremme rekruttering eller inkludering av de som står utenfor arbeidsmarkedet var i januar 2011:

- *Jobcentre Plus Disability Employment Advisers*: Disability Employment Advisers er spesielt opplærte ansatte på arbeidssentrene. De tilbyr spesialisthjelp til personer på sykelønn og jobbsøkere med spesielle helsebehov. De kan tilby arbeidsevnevurdering, henvisning til rådgiver for Pathways for Work, henvisning til arbeidsrettet tiltak som Work Choice og Access to Work, henvisning til arbeidspsykolog for mer inngående arbeidsevnevurdering og arbeidsformidling.
- *New Deal for Disabled People* (fra 1998): Programmet tilbyr råd og praktisk støtte til å komme i lønnet arbeid for personer som mottar helserelaterte inntektssikringsytelser. Tiltaket tilbys av en rekke organisasjoner som har ansatt arbeidsformidlere («job brokers»). Tiltakene som tilbys skal være individuelt tilpassede og inkluderer vurdering av erfaring og kompetanse og finne passende arbeidsmuligheter, rådgivning og hjelp med jobbsøking, identifisere behov for opplæring, informasjon om ledig arbeid, og gi støtte i de første månedene i arbeid.
- *Pathways to Work* (fra 2003): Programmet tilbys av jobbsentrene til personer som mottar Employment and Support Allowance eller incapacity benefit for å få de over i lønnet arbeid. Jobbsentrene tilbyr hjelp selv eller gjennom en leverandør i det private markedet eller frivillig sektor. Programmet innebærer obligatoriske arbeidsrettede intervjuer (pålagt inntil seks intervjuer, fravær kan medføre økonomiske sanksjoner), økonomiske insentiver i form av skattefri utbetaling på GBP 40 per uke i inntil ett år for personer som oppnår lønnet arbeid (Return to Work Credit) og et kortvarig hjelpeprogram for å mestre helseproblemer (Condition Management Programme).⁴⁴
- *Work Choice* (fra oktober 2010): Programmet har erstattet tidligere WORKSTEP, Work Preparation og Job Introduction Scheme. Work Choice skal hjelpe personer med nedsatt funksjonsevne som ikke kan hjelpes gjennom andre arbeidsrettede tiltak eller tilpasninger på arbeidsplassen. Tiltaksdeltakerne kan ha behov for mer spesialisert hjelp til å finne egnet arbeid eller å beholde arbeid.
- *Access to Work* (innført i 1994) er et program som dekker utgifter til tilpasninger og tjenester for å sikre personer mulighet til å ta eller beholde

⁴⁴http://library.nhsggc.org.uk/mediaAssets/Leaflets/nhsggc_leaflet_condition_management_programme_leaflet.pdf

lønnet arbeid. Programmet tilbyr rådgivning, vurderer behovene til ansatte med nedsatt funksjonsevne og kan gi økonomisk støtte til å dekke behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Programmet kan dekke merutgifter arbeidsgiver normalt ikke vil forventes å dekke. For å benytte tiltaket må mottaker være i lønnet arbeid, arbeidsledig og i ferd med å begynne i jobb eller arbeidsutprøving, være selvstendig næringsdrivende eller tillatt arbeid uten å miste rett til inntektssikringsytelse («permitted work»)⁴⁵. En persons funksjonsnedsettelse eller helsetilstand må forhindre personen fra å utføre deler av arbeidsoppgavene og tilstanden må ha en sannsynlig varighet på 12 måneder eller mer. Tiltak som kan dekkes er: fysiske tilpasninger, kommunikasjonshjelp i intervju situasjoner, reise til og i jobben, tekniske hjelpemidler og personlig assistanse på arbeidsplassen. Ordningen har blitt vurdert som hovedsakelig vellykket (Dewson m.fl., 2009).

De fleste av disse tiltakene vil i løpet av 2011 bli erstattet av nytt arbeidsprogram («The Work Programme»). Work Choice og Access to Work vil fortsette. Det nye arbeidsprogrammet dekker alle utenfor arbeidsmarkedet, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne.

Vurdering av tidligere arbeidsrettede tiltak

Inntil nylig finansierte myndighetene hjelp til arbeidsgivere for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne på to måter: lønns subsidier og kompensasjon for ekstrakostnader. Dette har blitt endret. Lønns subsidier var opprinnelig en del av programmet for skjermet arbeid, men ble avskaffet under WORKSTEP programmet i 2001. Job Introduction Scheme var tuftet på betaling til arbeidsgivere for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, men ble avskaffet i oktober 2010. Den tidligere Labour-regjeringen og den nåværende koalisjonsregjeringen har begge gått bort fra å subsidiere arbeidsgivere til å belønne dem for å hjelpe personer å finne arbeid og beholde det. Prinsippet om å kompensere arbeidsgivers merutgifter har imidlertid blitt beholdt i Access to Work.

⁴⁵http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Illorinjured/DG_10020667 ;
http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/FinancialSupport/esa/DG_171909

Fram til oktober 2010 fantes det en rekke tiltak som skulle lette overgangen til arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert ordninger for å lette arbeidsgivers kostnader eller risiko ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Ordningene ble samlet i ordningen Work Choice.

WORKSTEP var et tiltak med subsidiert arbeid (supported employment) rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne med størst problemer med å finne og beholde lønnet arbeid. Ansatte i WORKSTEP arbeidet i det ordinære arbeidsmarkedet, via subsidierte utplasseringer hos ordinære arbeidsgivere eller innen subsidierte virksomheter etablert for å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne. WORKSTEP hadde ikke mulighet til å yte lønns subsidier til arbeidsgiver. Work Choice er i hovedsak en videreføring av WORKSTEP. Job Introduction Scheme ble i praksis lite brukt og er avskaffet. I 2007 var det bare 750 utbetalinger.

Planlagte, nye arbeidsrettede tiltak

Det nye arbeidsprogrammet vil fra medio 2011 erstatte brorparten av arbeidsrettede tiltak for arbeidssøkere. New Deal for Disabled People, Pathways to Work og Flexible New Deal vil opphøre. Prinsippet bak det nye programmet er å tilby individuell hjelp uavhengig av hva slags type inntektssikring personen mottar. Det har blitt sett som en mangel ved eksisterende ordninger at kvalifiseringskriteriene for arbeidsrettede tiltak har berodd på hvilken type inntektssikring de har mottatt og at noen dermed har blitt avskåret fra tjenester som kunne ha hjulpet dem.

Nye stønadsmottakere vil fortsette å få hjelp fra jobbsentrene i inntil de første 12 måneder med stønadsmottak. Deretter vil de bli overført til ekstern leverandør av arbeidsrettede tiltak. Leverandøren skal være i privat eller frivillig sektor. Leverandøren vil stå fritt til å levere tjenestene slik de ønsker. Leverandørene vil bli betalt noe for å registrere en ny klient, men andre betalinger vil knyttes til å beholde personer i arbeid. Dette skal innebære mer satsing på å hjelpe mottakere inn i langvarig arbeidsforhold og ikke (bare) kortsiktige plasseringer.

Regjeringen har innført økonomiske insentiver for personer med nedsatt funksjonsevne til å ta lønnet arbeid: skattelette for lavtlønnede

ansatte, økte muligheter til lønnsinntekt uten avkorting i inntektssikringsordninger (income support, housing benefit, incapacity benefit). Mottakere av incapacity benefit kan motta inntil GBP 95 i uken uten avkorting i ytelsene (i henhold til regler om «permitted work»). Gjennom ordningen Return to Work Credit kan mottakere av incapacity benefit motta GBP 40 skattefritt som tilleggssytelse hvis de arbeider 16 timer eller mer per uke. Dette må ses i sammenheng med varslet omlegging av inntektssikrings-systemet (innføring av Universal Credit til erstatning for tax credit, income support, housing benefit og incapacity benefit).

Nærmere om subsidiert arbeid

Kane og Gooding (2010) skiller mellom tre typer av subsidiert arbeid (supported employment): subsidiert arbeid i ordinært arbeidsliv, skjermet arbeid på subsidiert arbeidsplass og sosiale virksomheter. Finansiering av virksomheten kommer fra en rekke kilder: WORKSTEP (nå Work Choice), EU, lokale myndigheter og helsestiftelser. Personer som ansettes gjennom WORKSTEP arbeider i subsidiert arbeid i ordinært arbeidsliv eller i subsidierte virksomheter. Personer med psykiske helseproblemer og læringsvansker utgjør en betydelig andel av ansatte i slikt arbeid.⁴⁶

Sosiale virksomheter (social firms) skiller seg fra vernede bedrifter ved at de har blanding av funksjonshemmede (minst 25 %) og ikke-funksjonshemmede ansatte. Vanligvis mottar de noe offentlig støtte, har minst 50 prosent av inntektene fra salg av varer og tjenester, betaler ansatte markeds-lønn og reinvesterer utbyttet i å skape flere arbeidsplasser. Særlig organisasjoner for psykisk helse og veldedige foreldreorganisasjoner har arbeidet fram denne modellen. Det skal finnes mer enn 100 sosial virksomheter (Social Firms UK, 2010).⁴⁷

Remploy er et statseid selskap som tilbyr arbeid og arbeidsutplassering for personer med nedsatt funksjonsevne. Remploy er en hovedleverandør av spesialiserte arbeidsrettede tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne og personer som erfarer store hindre mot arbeidsdeltakelse. Remploy

⁴⁶ Valuing Employment Now: real jobs for people with learning disabilities, Department of Health, London, 2009.

⁴⁷ <http://www.socialfirmsuk.co.uk/resources/library/2010-social-firm-sector-mapping>

sysselsetter direkte 2800 ansatte med nedsatt funksjonsevne i 13 sektorer fordelt på deres 54 bedrifter.⁴⁸

Subsidiert arbeid oppstod i Storbritannia på 1980-tallet for personer med læringsvansker og representerte et brudd med tidligere satsing på vernede bedrifter. Fra 1990-tallet har også personer med andre typer funksjonsnedsettelse blitt omfattet av ordningene, spesielt personer med psykiske helseproblemer. For personer med psykiske helseproblemer har det blitt utviklet en egen metodikk: Individual Placement and Support.⁴⁹ Da WORKSTEP erstattet tidligere Supported Employment Scheme ble arbeidskravet økt fra minimum 8 til minimum 16 timer i uken. Samtidig ble det innført resultatbasert finansiering for leverandørene. Enkelte tilbydere/leverandører har innvendt mot resultatbasert finansiering at det skal føre til prioritering av tiltaksmottakere som er lettest å sysselsette, og at det i forhold til mer krevende tiltaksdeltakere tar lang tid før tiltaksarrangør får betalt fra offentlige myndigheter. Bare virksomheter finansiert av jobbsentrene revideres av Adult Learning Inspectorate.

Offentlige anskaffelser av arbeidsrettede tiltak

En evaluering av resultatbasert finansiering i tiltaket Provider-led Pathways to Work (avviklet 31. mars 2011) viste at kontraktene ofte ikke var tydelige på hvilke forventninger myndighetene hadde til leverandørene når det gjaldt tiltak overfor mer krevende målgrupper for arbeidsrettede tiltak. Leverandørene var forventet å levere fem arbeidsfokuserende intervjuer og helsetiltaket Condition Management Programme. Det var lagt opp til fire modeller for bruk av underleverandører: underleverandører leverte alle tjenester for visse målgrupper, underleverandører leverte spesialiserte tjenester, avtale om henvisning til tjenester som ikke finansieres av Provider-led Pathways to Work, og uformell henvisning til andre tjenester (Hudson m.fl. 2010). Ofte var det ikke klare avtaler og rutiner for bruk av underleverandører.

Kontraktadministratorer i det britiske arbeids- og pensjonsdepartementet (Department for Work and Pension Contract Managers) overvåket

⁴⁸ <http://www.remploy.co.uk/>

⁴⁹ <http://www.centreformentalhealth.org.uk/employment/ips.aspx>

måloppnåelsen ved gjennomgang av styringsinformasjon levert av leverandørene. Gjennom formell og uformell kommunikasjon forsøkte departementet å bidra til bedre resultater for tiltakene. Ofte var arbeidsdelingen mellom ansatte i departement (DWP Contract Managers) og lokalt jobbsenter (Jobcentre Plus Third Party Provision Managers) uklar. Jobcentre Plus Third Party Provision Managers opplevde ofte at de manglet autoritet og myndighet i forhold til leverandørene. Informasjon innsamlet av leverandører om tilbakemelding fra tiltaksdeltakere ble ofte ikke delt med jobbsentrene. Gjennomgående synes både vertikal og horisontal samordning å ha vært en utfordring i administrasjonen av tiltaket.

Sverige

Historisk bakgrunn

De første arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt funksjonsevne ble innført i 1915 og tiltakene har vært utvidet fra 1940-tallet. I Sverige har samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet vært en integrert del av den svenske velferdsmodellen siden 1950 tallet. Samfunnsøkonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner i svenske LO utviklet en økonomisk modell tuftet på fire målsettinger: lav inflasjon, lav arbeidsledighet, høy økonomisk vekst og inntektsutjamning. Liksom i de andre nordiske landene har arbeidsmarkedspolitikken i stor grad blitt utformet i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter, både nasjonalt og lokalt. Samtidig har det svenske arbeidslivet vært preget av mer uttalte konflikter mellom partene i arbeidslivet enn hva som har vært vanlig i Norge.

Organisatoriske forhold

Försäkringskassene og Arbetsmarknadsverket innledet et tettere samarbeid om arbeidsrettet rehabilitering i 2003. I 2004 fikk försäkringskasse, länsarbetsnämnd, landsting og kommune utvidet mulighet til å drive finansiell samordning på lokalt og regionalt nivå. I 2005 ble de 21 frittstående försäkringskassene og Riksförsäkringen erstattet av én ny statlig etat: «Försäkringskassan». Begrunnelsen for organisasjonsendringen er at administrasjonen skal bli mer effektivt, styring enklere og praksis mer enhetlig (NOU 2004:13, 92).

Samordningsansvaret innebærer at Försäkringskassan skal påse og bidra til at medisinske, sosiale og arbeidslivsrettede rehabiliteringstiltak samordnes. Försäkringskassan er ikke selv en leverandør av rehabiliteringstjenester, men skal i arbeidet med rehabilitering, om den forsikrede samtykker, samarbeide med arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjon, helsetjeneste, sosialtjeneste, arbeidsformidling og andre nødvendige myndigheter.⁵⁰

Arbetsmarknadsverket ble opprettet i 1948. Arbetsmarknadsverket ble gjort om til Arbetsförmedlingen i 2008 og ble da gjort om til en enhetlig myndighetsorganisasjon. Arbetsmarknadsstyrelsen og länsarbetsnämnderna ble avviklet som egne myndigheter (Skog, 2008).⁵¹ Mer sentralisering skulle bidra til bedre dialog med arbeidsgivere og arbeidssøkere, og bedre samordning av tiltaksleverandører. Arbetsförmedlingen har de oppgaver som framgår av blant annet forordning (2007:1030) med instruksjon for Arbetsförmedlingen og forordning (2000:628) om den arbeidsmarkedspolitiske virksomheten.⁵² Arbetsförmedlingen skal prioritere de som befinner seg langt fra arbeidsmarkedet (Arbetsförmedlingen, 2010). «Förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga» regulerer arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne.

Hovedtyper av tiltak

Jobb- og utviklingsgaranti er det programmet som volummessig har størst omfang. Programmet er innrettet mot personer som har vært lenge borte fra arbeidslivet. I 2010 deltok knapt 78.000 personer i tiltaket. Personer med nedsatt funksjonsevne er overrepresentert i tiltaket. Innledningsvis deltar de fleste i jobbsøking under veiledning, både individuelt og i grupper. Arbeidsrettede tiltak under garantien er arbeidspraksis, arbeidstrening, forsterket

⁵⁰ Mer informasjon om Försäkringskassans arbeid:

http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Regler/vagledningar/vagledning_2007_01.pdf

⁵¹<http://www.yourtickettowork.com><http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.59a3cc6a1218b235ea480002672/nymyndighet.pdf>

⁵² <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Styrning/Lagar-och-regler.html>

arbeidstrening, arbeidsmarkedsutdanning, start av næringsvirksomhet, praktisk kompetanseutvikling og «Lyft».⁵³

Jobbgaranti for ungdommer skal innebære at ungdom tilbys tiltak som bidrar til at de får lønnet arbeid så snart som mulig eller påbegynner utdanning. I 2010 deltok 47.000 ungdommer i programmet.

Subsidiert og skjermet arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne: Sverige har fire typer subsidiert arbeid: *Lönebidrag* kan ytes i inntil fire år, og bare i særskilte tilfeller bevilges utover de fire årene etter individuell vurdering. Tilskuddet fastsettes etter grad av nedsatt arbeidsevne og kan utgjøre inntil 80 prosent av lønnskostnaden, men med en øvre grense for lønnsnivå som inngår i beregningsgrunnlaget. *Offentlig skyddad anställning* (innført 1986) er en type skjermet arbeid i offentlig sektor for personer med sosialmedisinsk funksjonsnedsettelse, arbeidsledige som kvalifiserer til støtte i henhold til «Lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade» (LSS), og personer som pga langvarig og alvorlige psykiske helseproblemer har stått utenfor arbeidslivet. Arbeidsgiver tilstås støtte som for lønnsbidrag. Tidligere var kompensasjonen alltid 100 prosent av lønnskostnadene. Ansettelse kan ikke gjøres i konkurranseutsatt sektor. Det synes å være underforstått at slik ansettelse er tidsbegrenset, men mindre tilrettelagt og mindre skjermet for arbeidskrav enn ved Trygghetsanställning eller ansettelse i Samhall. *Utvecklingsanställning* innebærer ansettelse hos offentlig eller privat arbeidsgiver i inntil 12 måneder i tilpasset arbeid. Ansettelsen kan forlenges ytterligere 12 måneder dersom det foreligger særskilte grunner. Arbeidsgiver kompenseres tilsvarende lønnsbidrag og derutover inntil SEK 130 per dag for tilpasninger på arbeidsplassen (særskilte utgifter). *Trygghetsanställning* er ansattelse hos arbeidsgiver som ikke inngår i Samhallkonsernet. Det synes å være underforstått at slik ansettelse er tidsbegrenset, men Arbetsförmedlingen skal i prinsippet medvirke til at ansatte går over til annet arbeid. Kompensasjonsgraden skal vurderes minst hvert fjerde år for å vurdere om kompensasjonen til arbeidsgiver står i forhold til graden av nedsatt arbeidsevne. Ordningen kan ikke kombineres med arbeid med bistand (personlig assistent på arbeidsplassen).

⁵³ Lyft er beskrevet på <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12199>

Tabell 4.7: Særskilte tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Gjennomsnittlig antall deltakere og gjennomsnitt andel (%) overganger til arbeid med og uten støtte

	2006	2007	2008	2009	2010
Gjennomsnittlig antall deltakere					
Lönebidrag	59.957	59.525	57.125	50.580	46.738
OSA	5.123	4.944	4.735	4.449	4.446
Utvecklingsanställning	552	2.490	2.524	1.908	2.463
Trygghetsanställning	205	2.498	6.019	9.914	13.908
Totalt	65.837	69.456	70.403	66.851	67.555
Overgang til arbeid uten støtte					
Lönebidrag	0,46	0,50	0,45	0,39	0,41
OSA	0,20	0,25	0,17	0,10	0,14
Utvecklingsanställning	0,49	0,83	1,09	0,50	0,32
Overgang til annen type arbeid med støtte					
Lönebidrag	0,04	0,25	0,36	0,59	0,71
OSA	0,68	0,77	0,72	0,57	0,70
Utvecklingsanställning	0,41	2,13	3,86	4,67	4,75

Kilde: Arbetsförmedlingen 2010.

Tabell 4.7 viser at alle ordningene unntatt sysselsatte med lønnsbidrag har økt i antall deltakere i perioden 2006–2010. Antallet ansatte i Trygghetsanställning har økt med nesten 40 prosent fra 2009 til 2010. Andelen ansatte som har gått over til ordinært arbeid uten støtte og andelen ansatte som har gått over til andre typer arbeid med støtte er lav i hele perioden.

Samhall

Samhall (opprettet 1980) er et statlig heleid selskap med formål å skape meningsfylt og utviklende arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne. Arbetsförmedlingen har ansvar for å henvise til skjermet ansettelse i Samhall AS. Regjeringen har forutsatt at minst 40 prosent av de som ansettes ved Samhall skal komme fra prioriterte grupper som Arbetsförmedlingen og Samhall har blitt enige om: personer med psykisk utviklingshemming og neuropsykologisk funksjonsnedsettelse som medfører omfattende nedsettelse av arbeidsevnen. Samhall har en utførerrolle og Arbetsförmedlingen kjøper plasser av Samhall. Utover dette skal Samhall ha egne inntekter fra produksjon og omsetning av varer og tjenester i markedet.

Samhall har om lag 20.000 medansatte fordelt på 240 virksomheter. På det meste hadde Samhall over 30.000 medansatte (i 1989–90). Det er en

målsetning av minst seks prosent av de ansatte skal gå over til ordinært arbeidsliv hvert år. Til og med 2011 var målsettingen en overgang på fem prosent. Arbetsförmedlingen kjøper forsterket arbeidstrening og utdypet arbeidsevnevurdering fra Samhall for omlag 2000 personer årlig. I 2010 fikk omlag 20 prosent av dem lønnet arbeid etter tiltaket.

Samhall har avviklet drift av egne verksteder fordi arbeid hos ordinære arbeidsgivere blir ansett som mer utviklende og dels fordi markedsgrunnlaget for verkstedproduksjon har minsket. Ved utplassering i ordinære virksomheter har Samhall personalansvaret og tar hånd om tilrettelegging på arbeidsplassen, mens den ansatte arbeider ute hos ordinære arbeidsgivere. Samhall har fremdeles noe produksjon i egne lokaler, men dette synes å være avtagende. Det synes å være et anliggende at myndighetene ønsker å få flere sysselsatt i ordinært arbeidsliv og hindre at Samhall virker konkurransesvridende i markedet. Målsettinger om at ansatte skal utvikle seg har innebåret at Samhall har lagt opp til jobbrotasjon, men krav fra kunder til de tjenester som leveres har ført til at Samhall har måttet minske bruken av jobbrotasjon for å sikre kvalitet på tjenestene som selges.

Tabell 4.8 Overganger mellom tiltak i regi av Arbetsförmedlingen (AF), ansettelse i Samhall og ordinært arbeid

	2006	2007	2008	2009	2010
Antall overførte fra AF til Samhall	1.243	1.098	1.373	1.397	1.167
Antall overførte fra Samhall til AF	2.281	2.254	2.156	2.460	2.552
Andel (%) overført fra Samhall til ordinært arbeid	1,04	1,86	0,97	1,01	1,00

Kilde: Arbetsförmedlingen 2010: 29.

Antall overførte fra Arbetsförmedlingen til Samhall er personer som ikke anses som aktuelle for tiltak i regi av Arbetsförmedlingen. Antall overførte fra Samhall til Arbetsförmedlingen er personer som har hatt ansettelse i Samhall, men etter ny vurdering har blitt aktuelle for tiltak i regi av Arbetsförmedlingen. Gjennom hele perioden var det flere overføringer til Arbetsförmedlingen enn omvendt. Andelen ansatte som har fått ordinært arbeid etter ansettelse i Samhall har vært stabil de siste årene.

Samhall synes å være under politikk press. Det blir vist til at mange personer med nedsatt funksjonsevne står utenfor arbeidslivet og ikke dekkes av det Samhall kan tilby (Holmqvist, 2005). Fordi enklere arbeidsoppgaver har forsvunnet er det flere som ikke lengre kan tilbys arbeid gjennom Samhall og det skal ha blitt vanskeligere å få arbeid i Samhall. Dette henger trolig sammen med og kan ses som en tilpasning til de økte resultatkravene om overføring til ordinært arbeidsliv. En analyse av rekrutteringspraksis og insentivstrukturer ved Samhall antyder at der skjer en viss prioritering av personer med mindre grad av nedsatt arbeidsevne (Skedinger og Widerstedt, 2007). Der Samhall har nedlagt verksteder skal angivelig andre aktører ha opprettet nye verksteder. Dels blir det krevd at Samhall må skape flere arbeidsplasser, dels at det åpnes for at private foretak kan levere arbeidsrettede tiltak og typer av skjermet ansettelse.

Tyskland

Tysk sysselsettingspolitikk er preget av bruk av kvoter i ordinært arbeidsliv, skjermet sektor og spesialscoleundervisning for å fremme arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Det har det siste tiåret vært foretatt noen grep for å øke inkluderingen i det ordinære arbeidsmarkedet.

Antall ansatte i skjermet sektor er forholdsvis stort og det er en tendens til økende sysselsetting i skjermet sektor, tross økonomisk vekst. I 2002 var 840.000 personer med omfattende funksjonsnedsettelse ansatt i det ordinære arbeidsmarkedet og 227.000 i skjermet sektor. I 2006 var 930.000 personer med omfattende funksjonsnedsettelse ansatt i det ordinære arbeidsmarkedet og i 2007 275,492 ansatt i skjermet sektor (Waldschmidt m.fl. 2009). Omlag 90 prosent av alle elever med kognitive funksjonsnedsettelse blir senere ansatt i skjermet sektor.

Organisering

Det er betydelig variasjon mellom de føderale statene i organiseringen av arbeidsmarkedsqualifiserende tiltak, men det er vedtatt rammelovgivning som angår opplærings- og bistandsmuligheter for personer med nedsatt funksjonsevne på nasjonalt nivå. Mens de 16 føderale statene (Länder) har

eneråderett over grunnskoleutdanning og høyere utdanning, er yrkesopplæring standardisert på nasjonalt nivå. Høyere utdanning er regulert gjennom nasjonal rammelov, men universitetene er i utgangspunktet de føderale statenes ansvar. Lokale myndigheter (Kommunen) er ansvarlig for etterutdanning og vedlikehold av skolebygninger.

I tillegg til det alminnelige utdanningssystemet finnes det et system av spesialskoler (*Sonderschulen/ Förder Schulen*). Historisk har skolene blitt stiftet for å tilby læringsmiljø tilpasset ulike typer funksjonsnedsettelse. Spesialskolene skal i prinsippet tilby samme utdanningsnivå som de ordinære skolene. Føderale skolemyndigheter tar endelig beslutning om utdanningspolitikk for barn med nedsatt funksjonsevne. Utdannelse ved spesialskoler er fremdeles dominerende. Det antas at mindre enn 16 prosent av alle elever med nedsatt funksjonsevne har tilgang til ordinær utdanning.

En lærlingeordning gjør det mulig for ungdom å kombinere opplæring i privat virksomhet og offentlig skole (*Duale Ausbildung*). For funksjonshemmede er yrkesopplæring i private virksomheter ikke tilgjengelig, men gjennom yrkesopplæring organisert av veldedige organisasjoner (NGOer) og/eller lokale myndigheter og finansiert med offentlige midler (*Überbetriebliche Ausbildung*). Det har angivelig vært flere forsøk på forbedring av yrkesopplæringssituasjonen for unge funksjonshemmede (spesiallover, nye støtteordninger), men få oppnådde resultater (Waldschmidt og Meinert 2010). Omlag 50 prosent av funksjonshemmede søkere på lærlingeordningen gjennomfører opplæringen i ordinær yrkesopplæring.

Enkelte stater har etablert egne program for å lette overgang fra skole til arbeidsliv (Rheinland-Pfalz, Bayern, Brandenburg). I 2007 etablerte Nordrhein-Westfalen et handlingsprogram for å skape tusen nye opplæringsplasser for unge funksjonshemmede de neste ti årene. Kontraktparter er yrkesopplæringsentre som samarbeider med private selskaper som tilbyr brorparten av den praktiske opplæringen. Samarbeidet har som formål å øke funksjonshemmede lærlingers muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet.

I 2008 lanserte Det føderale departementet for arbeid og sosiale spørsmål (BMAS) og Det føderale departementet for utdanning og forskning (BMBF) et handlingsprogram for å hjelpe ungdom med lærevansker og

andre særskilte behov å finne lærlingeplasser, fortrinnsvis i privat sektor, og fullføre opplæringen (*Qualifizierungsinitiative*).

I 2008 forpliktet den føderale regjeringen og føderale stater seg til å øke antallet elever med spesielle behov som fullfører skolegang med minimumskrav til studiekompetanse for videre yrkesopplæring (Hauptschule-nivå). Departementene for arbeid og sosiale spørsmål på statsnivå (Länder) har foreslått å opprette yrkesrådgivere på skolene. Det føderale arbeidsdirektoratet (*Bundesagentur für Arbeit*) planlegger å oppnå flere yrkesopplæringsplasser for ungdom med nedsatt funksjonsevne og bruker ulike fond for dette formålet. I 2008 lanserte *Bundesagentur für Arbeit* en ny metode for å evaluere muligheter for ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet for klienter med nedsatt funksjonsevne som er i ferd med å forlate skolesystemet og skal inn i arbeidsmarkedet (*Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen*).

Integrasjonstjenestene (*Integrationsämter*) har som formål å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne, bl.a. ved å finansiere tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, lønns subsidier og personlige assistenter på arbeidsplassen. De viktigste aktørene i å skape tilgjengelige arbeidsplasser er Integrasjonskontorene (*Integrationsfachdienste*).

Tilrettelegging på arbeidsplassen og tilgang til tekniske hjelpemidler, personlig assistanse og fleksible ansettelseskontrakter krever formell søknad, tidvis byråkratiske prosesser og for enkelte ordninger behovsprøving. Tjenestene administreres av ulike etater for rehabilitering, lokale myndigheter og det føderale arbeidsdirektoratet (*Bundesagentur für Arbeit*).

Nyere reformer

I de senere år har Tyskland foretatt flere grep for å forbedre de arbeidsmarkedskvalifiserende tiltakene for personer med nedsatt funksjonsevne. Alle programmer eller tiltak har som offisiell målsetting å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i yrkeslivet. Mange av tiltakene sikter på inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Nye tiltak inkluderer arbeid med bistand (*Unterstützte Beschäftigung*) på ordinær arbeidsplass og overgangsordninger til ordinært arbeid. De fleste tiltakene legger opp til individuell tilpasning av tiltakene. Det mangler imidlertid evalueringer av nye arbeidsrettede tiltakene.

I 2001 ble det vedtatt ny rammelov for rehabilitering og likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne (*Sozialgesetzbuch IX: Teilhabe und Rehabilitation behinderter Menschen*). Loven samlet og reformerte alle tidligere rehabiliteringsordninger. Loven innebærer en større betoning av funksjonshemmedes rettigheter og like muligheter til deltakelse. Bakgrunnen for reformen var en forståelse av at manglende koordinering mellom de medisinske, yrkesmessige og sosiale rehabiliteringssystemene var et hovedproblem i tysk politikk for å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Som del av lovreformen ble det innført en ordning med «personlig budsjett» eller brukerstyring av tildelte offentlige midler. Ordningen tillater mottakere av rehabiliteringsmidler å velge et personlig budsjett i stedet for tjenester levert av offentlige etater. Stønadmottaker vil i slike tilfeller dekke kostnader til den hjelp de trenger fra sitt tildelte budsjett og vil selv være ansvarlig for å kjøpe tjenestene som kunder eller arbeidsgiver. Ordningen skal gi mulighet til større grad av selvbestemmelse og beslutningsmyndighet til den enkelte funksjonshemmede. Ordninger gjør det mulig å kombinere finansiering fra ulike kilder i ett budsjett; deltakelsesorientert hjelp, helseforsikringsfondet, forsikringsfondet for langtidsomsorg, forsikringsfondet for yrkesskader og omsorgstjenester under sosialtjenesteloven. Ordningen ble rettighetsfestet i 2008 (http://www.bmas.de/portal/43282/our__topics.html).

I 2004 ble det vedtatt ny lov om yrkesmessig integrasjonsledelse ((§ 84 (2) *Sozialgesetzbuch IX: Betriebliches Eingliederungsmanagement*). Ordningen skal bidra til å forhindre avgang fra arbeidslivet på grunn av sykdom og funksjonsnedsettelse. Arbeidsgivere skal besørge integrasjonstiltak for ansatte som blir sykemeldt mer enn seks uker, enten sammenhengene eller over flere perioder i løpet av et år. Loven krever, hvis den ansatte samtykker, at arbeidstakerrepresentant og eventuell ombudsperson for funksjonshemmede på arbeidsplassen involveres i utformingen av tiltakene. Bedriftslege skal konsulteres ved behov. Arbeidsgiver har plikt til å iverksette tiltak, men det er frivillig for den ansatte å delta i tiltaket. Arbeidsgivere skal vurdere hvordan nedsatt arbeidsevne kan gjenopprettes og identifisere typer av hjelp og tiltak som forhindrer nye sykemeldingsperioder. I de tilfeller det er aktuelt med offentlige støttetiltak skal det lokale rehabiliteringskontoret eller integra-

sjonskontor for personer med omfattende funksjonsnedsettelse involveres.⁵⁴ Store virksomheter har ansatt egne HMS-personer til å håndtere aktuelle saker. Evalueringer antyder at ordningen har bidratt til nedgang i sykefravær i virksomhetene. Små og mellomstore bedrifter har imidlertid problemer med iverksettingen ettersom de mangler ressurser og kompetanse. Til forskjell fra det nederlandske systemet framgår det ikke at det er knyttet økonomiske eller andre sanksjoner til ordningen.

I 2006 ble det vedtatt ny lov om attføring for personer med omfattende funksjonsnedsettelse (*Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen*). Målgruppen er hovedsakelig ungdom med omfattende funksjonsnedsettelse. Subsidier betales til arbeidsgivere som tilbyr yrkestrening (attføring). Loven krever også tettere samarbeid mellom Integrationsfachdienste og Integrationsämter.

I 2008 ble det vedtatt ny lov om arbeid med bistand (§38a *Sozialgesetzbuch IX Unterstützte Beschäftigung*). Hovedprinsippet er utplassering for kvalifisering. Personer med nedsatt funksjonsevne kan få jobb i privat virksomhet som passer vedkommendes kvalifikasjoner og utdanning. Den ansatte vil først få individuell opplæring i inntil to år (i enkelte tilfeller 3 år) og deretter hjelp så lenge som nødvendig fram til alle parter enes om at det kan inngås en arbeidskontrakt. Under den individuelle opplæringen skal det oppnevnes en mentor eller jobb-veileder. Målgruppene er personer med nedsatt funksjonsevne som trenger annen hjelp enn det som tilbys i skjermet sektor, blant annet voksne som har blitt funksjonshemmede i løpet av (yrkes)livet og ungdom med nedsatt funksjonsevne som har avbrutt skolegang før fullført utdanning. Arbeid med bistand skal ikke være en erstatning for yrkesopplæring og utdanning, men være en sekundær løsning (fra http://www.bmas.de/portal/43282/our__topics.html).

Forsøksvirksomhet og informasjon om arbeidsrettede tiltak siste 10 år

Jobb uten barrierer (2004–2010) er et handlingsprogram for å fremme arbeidsmarkedstrening og sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne, og HMS-arbeid for å hindre sykdom. Programmet har finansiert ulike

⁵⁴ Se http://www.bmas.de/portal/43282/our__topics.html

forsøksprosjekter og konferanser. Det føderale departementet for arbeid og sosiale spørsmål har lansert initiativet i samarbeid med arbeidsgivere, fagforeninger, funksjonshemmedes organisasjoner, arbeidsmarkedstjenesten, integrasjonstjenesten, kontorer ansvarlig for finansiering av rehabilitering og andre (omtalt på http://www.bmas.de/portal/43282/our__topics.html). Programmet har hatt som formål å støtte opp under iverksettingen av ny lov fra 2004 om arbeidsgivers plikt til aktive tiltak for å forebygge og redusere forekomst av sykdom og forhindre avgang fra yrkeslivet.

Job4000 (2007–2013) er et handlingsprogram for å skape 1000 nye arbeidsplasser for personer med omfattende funksjonsnedsettelse og som har spesielt vanskelig for å oppnå ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet, skape 500 nye opplæringsplasser for ungdom med omfattende funksjonsnedsettelse, og 2.500 støttetiltak for personer med omfattende funksjonsnedsettelse som ønsker ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet (http://www.bmas.de/portal/10744/programm__job4000.html).

JobBudget (2008–2011) skal hjelpe ansatte i skjermet virksomhet til å finne arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet. Personer med nedsatt funksjonsevne kan velge å bruke ordningen «personlig budsjett» for dette formålet. Tiltaket omfatter rådgivning, kortere perioder med arbeidserfaring i privat sektor, opplæring på arbeidsplassen og individuell oppfølging i tilpasningsperioden. Programmet gjennomføres som et pilotprosjekt i samarbeid mellom sentre for uavhengig liv, integrasjonssentre og skjermede virksomheter (www.jobbudget.org).

Særlige utfordringer i organiseringen

Den tyske sosiologiprofessoren Anna Waldschmidt (2009) mener at de grunnleggende problemene i det tyske systemet for arbeidsmarkedskvalifisering og rehabilitering/ attføring ikke har blitt løst. Systemet skal være preget av fragmentering, kompleksitet, byråkrati og selektivitet. Det etablerte systemet har utviklet seg fra begynnelsen av 1900-tallet og har mange interesser. Systemet er derfor preget av stivhengighet. En offentlig ekspertgruppe fremmet i 2009 forslag til framtidig organisering av arbeidsmarkedskvalifiserende tiltak/ attføring (Deutsche Akademie für Rehabili-

tation, 2009), men etablerte interesser skal angivelig gjør det mindre sannsynlig at det vil bli vedtatt store endringer.

Endringer i trygdelovgivning og innføring av ny sosiallov innebærer at jobbsentre i møte med arbeidsledige med kroniske sykdommer og nedsatt funksjonsevne må forholde seg til to ulike lover (*Sozialgesetzbuch II und IX*). Oppdeling av målgruppene og innføring av nye administrative rutiner og ansvarsforhold skal ha medført mer byråkrati og seleksjon. Waldschmidt (2009) mener reformen har bidratt til at arbeidsledige med nedsatt funksjonsevne møter flere barrierer, ikke får den hjelpen de trenger og gir opp å søke hjelp underveis i søkeprosessen, m.a.o. at byråkrati bidrar til underforbruk av offentlige tjenester.

USA

Arbeidstrening og utplassering

Yrkesmessig rehabilitering er organisert som partnerskap mellom føderale myndigheter (gjennom Rehabilitation Services Administration, Department of Education) og statlige kontorer for rehabilitering og deres lokale partnere. Det offentlige programmet for rehabilitering støttes med tre milliarder dollar årlig i overføringer fra føderale myndigheter. Statene skal bidra med halvparten av finansieringen fra statlige fond eller andre ikke-føderale finansieringskilder. Alle stater har et kontor for yrkesmessig rehabilitering som skal bistå personer med nedsatt funksjonsevne med å oppnå deres yrkesmål. Kontorene bistår enkeltpersoner med å forberede for, beholde og vende tilbake til ansettelse. I enkelte stater tilbys blinde tjenester knyttet til yrkesmessig rehabilitering gjennom eget statlig kontor for blinde.

Amerikanske myndigheter forvalter en rekke programmer som dekker utgifter til yrkesmessig rehabilitering, inkludert arbeidstrening og utplassering gjennom samarbeidet mellom føderale og statlige myndigheter om yrkesmessig rehabilitering og gjennom underleverandører (kontraktører) til den nasjonale trygdeadministrasjonen (Social Security Administration) under ordningen «Ticket to Work».⁵⁵ Ticket to Work er et arbeidsrettet tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne regulert av «Ticket to Work and Work

⁵⁵ Informasjon om tiltaket er tilgjengelig på <http://www.yourtickettowork.com/>

Incentives Improvement Act of 1999». Loven skal gjøre det lettere å søke seg tilbake til lønnet arbeid uten å miste rettigheter til helseforsikring. En rekke stater har også egne ordninger eller program som finansieres med føderale og statlige midler, inkludert Medicaid støtte i om lag 2/3 av statene og program for å fremme overgang fra skole til arbeid (regulert i Individuals with Disabilities Education Act, IDEA). Programmer som dekker utgifter til yrkesmessig rehabilitering kan dekke utgifter til tekniske hjelpemidler, men det er begrenset hvilke typer tjenester som kan støttes og manglende økonomiske bevilgninger har ført til strenge prioriteringer i mer enn halvparten av statene (Haer 2004). USA har ikke egne program for å beholde eldre arbeidstakere eller arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det kan gis noe teknisk hjelp, mens forekomsten av direkte økonomisk støtte er begrenset.

Programmene er begrensede i omfang. Opplæringen fokuserer på yrkeskompetanse og holdninger, mens den substansielle kunnskapen må tilegnes gjennom det ordinære utdanningssystemet. De yrkesmuligheter som fremmes gjennom systemet for yrkesmessig rehabilitering svarer ikke nødvendigvis til *endrede* behov og krav i arbeidsmarkedet. Kontorer for yrkesmessig rehabilitering inngår avtaler med lokale organisasjoner under ordningen «Ticket to Work», inkludert lokale styrever som søker å i møtekomme de lokale arbeidsmarkedsbehovene (local workforce investment boards). Det varierer i hvilken grad de lokale organisasjonene har kompetanse og interesse i sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne. Kanskje med unntak av byggeindustrien og ulike manuelle yrker er lærlingeordninger ikke utbredt i USA. Opplæring i bedriften er arbeidsgivers ansvar og myndighetsområde. Selv om internopplæring omfattes av ikke-diskrimineringslovgivningen, er det ikke rapportert om tilfeller av diskriminering av ansatte med nedsatt funksjonsevne i tilgang på bedriftsintern opplæring.

Reformer i skjermet sektor

I 2001 endret USA forholdet mellom arbeid med bistand (supported employment) og sysselsetting i skjermet sektor (sheltered employment). De nye forskriftene tillot ikke lengre «State Vocational Rehabilitation agencies» (VR) å betrakte sysselsetting i vernet bedrift som passende arbeid for personer

med nedsatt funksjonsevne (US Department of Education 2001). Passende arbeid ble nå definert som heltids- eller deltidsarbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, arbeid med bistand, arbeid som selvstendig næringsdrivende eller arbeid gjennom telekommunikasjon. De nye forskriftene skulle bidra til økt inkludering i det ordinære arbeidslivet og bedre rapportering fra VR ansatte. Kritikere innvendte at de nye forskriftene innskrenket jobbmulighetene for personer med nedsatt funksjonsevne og begrenset adgangen til VR-systemet for personer med omfattende hjelpebehov, og fjernet eksisterende vernede bedrifter (Kregel og Dean 2000).

Betegnelsen «sheltered employment» brukes om en rekke segregerte yrkesrettede og ikke-yrkedsrettede tiltak: vernede bedrifter (sheltered workshops), aktivitetssentre for voksne (adult activity centres), arbeidsaktivitetssentre (work activity centres) og dagsentre (day treatment centres). Liksom i Norge brukes betegnelsen skjermet sektor (sheltered employment) både om tiltak som skal bidra til opplæring og trening i atskilte omgivelser slik at deltakerne skal kvalifisere til deltakelse i ordinært arbeidsmarked («transitional employment programs»), og om langvarig eller varig plassering i skjermede tiltak som gjør det mulig å tjene en viss lønn. Den nye forskriften fra 2001 tillot tiltak i vernede bedrifter dersom tiltaket bidro til overganger til ordinært arbeidsliv («an interim step in the rehabilitation process»), men vernede bedrifter skulle ikke anses som et mål i seg selv.

Vernede bedrifter

Lovregulering av vernede bedrifter (sheltered workshops/ work activity centres) ligger i hovedsak under den enkelte stats myndighet. Føderale myndigheter bidrar med å gi føderale kontrakter til skjermet sektor. Offentlige myndigheter anskaffer bestemte varer på kontrakt fra NGOer hvor funksjonshemmede ansatte utgjør minst 75 prosent av arbeidsstyrken. Ordningen reguleres av Javits-Wagner-O'Day Act. Ordningen er kontroversiell fordi mange av de ansatte mottar mindre enn minimumslønn og har små utsikter til å oppnå ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Fair Labor Standards Act (FLSA) fra 1938, Section 14C, tillater arbeidsgivere å betale under nasjonal minstelønn til personer med nedsatt funksjonsevne hvis produksjonsevne nødvendigvis vil være under forventede krav i arbeidslivet.

De fleste ansatte som betales under minstelønn i USA med henvisning til FLSA er ansatte i skjermet sektor (Blanck m.fl. 2003).

Lønn fra vernede bedrifter avstemmes mot offentlige trygdeytelser. I henhold til Social Security Act og tilhørende føderale forskrifter, regnes inntekt fra vernede bedrifter som inntekt som tas hensyn til ved beregning av offentlige trygdeytelser. Ytelsen avkortes tilsvarende mot inntekten. I praksis vil deltakelse i vernede bedrifter ofte ikke innebære noen (vesentlig) økning i inntekt sammenlignet med å motta trygdeytelser (Blanck m fl. 2003).

Det har vært flere mislykkede forsøk fra funksjonshemmedes organisasjoner på å forbedre eller fjerne bestemmelsene i FLSA. Det har imidlertid vært noe endring i praksis med mer vekt på overføring fra skjermet sektor til «skreddersydd sysselsetting» (customized employment») (Department of Labor 2007). Skreddersydd sysselsetting innebærer tilpasning av arbeidsbetingelsene og støttetjenester for å tilrettelegge for full utnyttelse av funksjonshemmedes produksjonsevne. Slike tiltak kan omfatte oppstart av egen bedrift.

Vernede bedrifter blir generelt oppfattet av funksjonshemmedes organisasjoner og forskere som en ikke-ideell løsning av flere grunner: Løsningen bidrar ikke til å minske forekomsten av fattigdom blant funksjonshemmede. Vernede bedrifter bidrar angivelig i liten grad til å heve arbeidskompetansen og fungerer ikke som springbrett til ordinært arbeidsliv. Ansettelse i vernede bedrifter gir angivelig få utviklingsmuligheter og fremmer ikke økonomisk og sosial selvstendighet.

Arbeid med bistand

Jobbveiledere brukes gjennom programmet arbeid med bistand (supported employment). Ordningene brukes typisk for personer med omfattende funksjonsnedsettelse, oftest utviklingshemmede som har behov for oppfølging på arbeidsplassen. Programmet søker å finne arbeid over minimumslønn og tilby framtidige karrieremuligheter. Supported employment ble innført i 1986 som del av samarbeidet mellom statlig og føderal myndighet om yrkesmessig attføring (Vocational Rehabilitation). Ordningen skal ha blitt den foretrukne løsningen for personer med kognitive funksjonsnedsettelse. Ifølge en studie fra Virginia har personer ansatt i arbeid med

bistand oftere tidligere erfaring fra ordinært arbeidsliv enn personer ansatt i vernede bedrifter (Kregel og Dean, 2001). Inntekten til personer ansatt i arbeid med bistand var 250 prosent større enn for personer ansatt i vernede bedrifter (N=877) (ibid.)

4.3 Oppsummering

Dette kapitlet har analysert i hvilken grad tjenestesystemene i landene bidrar til å fremme sysselsetting og hindre tidlig avgang og utstøtning fra arbeidslivet. Kapitlet har også tatt opp reguleringspolitiske tiltak som direkte knytter an til tjenestesystemet. Vi er sett at tiltak for å øke kvalifiseringen av arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne kan være utformet som en plikt for arbeidsgiver til å gjennomføre tiltak, eller det er innført økonomiske støtteordninger (som lønnstilskudd) for arbeidsgivere for å kompensere utgifter ved å ansette eller beholde ansatte med nedsatt funksjonsevne i arbeidsrettede tiltak eller i ordinært arbeid

De nordiske landene og Nederland har brukt større ressurser på arbeidsrettede tiltak enn andre OECD-land. Slik sett avtegner det seg en nordisk modell. Danmark og Sverige har imidlertid i større grad enn Norge benyttet ansettelsesinsentiver for arbeidsgivere (Tab. 4.1, 4.2, 4.3, 4.4). Samtidig har det vært en økende bekymring for at bruk av lønnstilskudd skal fortrenge ansettelse på alminnelige vilkår i Danmark og Sverige, for eksempel ved å virke konkurransevridende eller føre til danning av et A- og B-lag innen arbeidsstyrken.

Bruken av ansettelser i skjermet sektor er sterkt varierende mellom landene, men hovedtendensen er at nasjonale myndigheter forsøker å orientere seg vekk fra varig skjermet arbeid til tiltak som skal bidra til større grad av inkludering i det ordinære arbeidslivet.

På 2000-tallet har det vært en rekke organisatoriske reformer i de nordiske land for å bedre samordningen både mellom offentlige etater og mellom forvaltningsnivåer. Arbeidsdelingen mellom offentlige og eksterne produsenter av aktiveringstjenester er også gjenstand for reformer. Oppsummert har Norge og Danmark gått langt i å samle de fleste stønader og aktive tiltak i én etat og på ett forvaltningsnivå (i Norge: statlig nivå, i Danmark: kommunalt nivå). Sverige har satset mer på klarere arbeidsdeling

kombinert med samarbeid mellom etater, og ikke gått like langt i å samle hovedansvaret ett sted.

I økende grad har *New Public Management* gjort seg gjeldende i administrasjonen av arbeidstiltak. De landene som har mest erfaring med utkontraktering av arbeidsrettede tiltak synes imidlertid å ha vekslende erfaringer med denne tilnærmingen. Erfaringer fra Nederland og Storbritannia antyder at utkontraktering stiller offentlig forvaltningen overfor nye utfordringer. Landenes egne vurderinger antyder at tilnærmingen kan være mindre hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet. Dels har landene søkt å utforme offentlige anskaffelser slik at de sikrer større grad av individuell tilpasning, dels at offentlige myndigheter utkontrakterer deltjenester og leverer andre deltjenester selv. Framveksten av slike former for blandingsadministrasjon skal ha gitt mulighet for å styre innholdet i tjenestene, men samtidig ikke løst systembehovene for å dokumentere de langsiktige virkningene av enkelttiltak og kombinasjonen av slike enkelttiltak.

5 Reguleringsystemet for arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne – med hovedvekt på den rettslige reguleringen

Dette kapitlet spør i hvilken grad den rettslige delen av det sosiale reguleringsystemet i de enkelte landene fremmer inkludering og motvirker utelukkelse fra arbeidsmarkedet. Kapitlet sammenligner de skandinaviske landenes reguleringspolitikk (Danmark, Norge, Sverige) med politikktradisjonene i andre land. Kapitlet gjør rede for ulike diskurser om eller perspektiver på rettslig sosial regulering av arbeidsgiveres atferd, hva som har vært ført argumenter og motargumenter for økt ikke-diskrimineringsvern, kvoteordninger og liberalisering av ansettelsesvernet for personer med nedsatt funksjonsevne. Kapitlet diskuterer deretter virkningene av ulike rettslige reguleringspolitiske virkemidler for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

5.1 Nordisk rettslig reguleringspolitikk i komparativt perspektiv

Nordisk rettslig reguleringspolitikk har siden 1970-tallet innbefattet lovbestemmelser som gir arbeidsgivere noe større grad av plikter overfor ansatte med nedsatt funksjonsevne, slik som styrket oppsigelsesvern i den generelle arbeidsmiljølovgivningen. Mens Sverige har hatt et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene, har Danmark vært blant OECD-landene med svakest ansettelsesvern og forpliktelser for arbeidsgivere (OECD 1999; 2003). Norge har vært i en mellomposisjon. Trolig har Sverige også praktisert den strengeste håndheving av arbeidsgiveres plikt til tilpasning på arbeidsplassen (Inghammar 2006; Vik 1999).

Selv om de nordiske landene har lagt størst vekt på inkludering gjennom omfordeling av ressurser, har selv de nordiske landene siden midten

av 1990-tallet i økende grad innført ikke-diskrimineringsbestemmelser inspirert av amerikansk og britisk lovgivning for å sikre interessene og behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. Nyere sosial reguleringspolitikk søker å motvirke diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse gjennom egen lovgivning. Framfor å tilføre enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne tilgang til ressurser som skal gjøre dem i stand til å delta i arbeidslivet og på andre samfunnsområder, er prinsippet i den nye tilnærmingen å sikre likebehandling av alle borgere uavhengig av hvorvidt de har nedsatt funksjonsevne eller ikke.

I tråd med de betydelige forskjellene i arbeidsrettslig vern mellom de nordiske landene vant denne politikkendringen først oppslutning i Sverige. Sverige innførte i 1999 lov om ikke-diskriminering av funksjonshemmede i yrkeslivet. Sverige (2002) har også innført diskrimineringsvern på grunn av funksjonsnedsettelse i grunnloven, men slik lovgivning har hovedsakelig symbolsk betydning (Quinn 2004). Senere har Norge innført bestemmelser om ikke-diskriminering og tilgjengelighet i arbeidslivet, dels inspirert av Sverige, og dels for å sikre samme grad av vern som i EUs rammedirektiv om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid (EF/2000/78). Danmark har framstått som mer skeptiske til sosial regulering av markedet gjennom lovgivning og foretrukket frivillige overenskomster under henvisning til at det angivelig er mer effektivt enn lovregulering (Olsen & Liisberg 2005). Danmark (2005) har imidlertid innført minimumsbestemmelser om ikke-diskriminering i arbeidslivet for å imøtekomme kravene fra EU (rammedirektiv EF/2000/78).

Så langt har ingen av de skandinaviske landene krevd at offentlige arbeidsgivere foregriper behovene til personer med nedsatt funksjonsevne for å sikre tilgjengelighet på arbeidsplassen. Landene har heller ikke krevd at parter som leverer varer og tjenester til offentlige myndigheter planlegger og gjennomfører aktive tiltak for å fremme ansettelse av kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne. Til sammenligning har USA vedtatt begge typer politikkvirkemidler i føderal lovgivning som regulerer offentlige myndigheters atferd (Sections 503 og 508 i US Rehabilitation Act).

USA

USA har blitt ansett som et foregangsland når det gjelder ikke-diskrimineringsvern og aktivitetsplikt for arbeidsgivere. De føderale lovene Rehabilitation Act av 1973 og Americans with Disabilities Act (ADA) av 1990 (endret 2008) har som formål å sikre like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne til å delta i arbeidsmarkedet ved å beskytte kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne mot diskriminering og gjengjeldelse. Lovgivning på statsnivå er ofte parallelle til eller implementerer de føderale ordningene. Justisdepartementet og Arbeidsdepartementet tilbyr informasjon og rådgivning til arbeidsgivere som er pålagt eller ønsker å rekruttere og beholde arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

ADA er den mest sentrale loven for å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne. Kapittel 1 (Title 1) omhandler ansettelsesforhold. Kapittel 2 (Title 2) anvendes også noen ganger i tilfeller hvor arbeidsgiver er en del av statlig eller lokal myndighet og ikke arbeidsgiver i privat sektor. I tillegg til ADA er det åtte andre føderale lover som angår ansettelsesforhold og funksjonshemming:

- The Rehabilitation Act, forbyr diskriminering i ansettelsesforhold hos føderale arbeidsgivere (Section 501), hos eksterne kontraktører som leverer varer og tjenester betalt av føderale myndigheter (Section 503) (offentlige anskaffelser), og mottakere av føderal økonomisk støtte (Section 504).
- The Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008 (GINA), som under Kapittel 2 (Title II), forbyr diskriminering i arbeidslivet på grunn av genetiske kjennetegn, inkludert slike som øker risikoen for framtidig sykdom eller funksjonsnedsettelse.
- The Vietnam Era Veterans' Readjustment Assistance Act (VEVRAA) setter krav til arbeidsgivere i privat sektor som aksepterer føderale kontrakter om å sikre like muligheter for krigsveteraner med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.
- The Civil Service Reform Act (CSRA), inneholder bestemmelser om forbud mot diskriminering av jobbsøkere og ansatte med nedsatt funksjonsevne innen de fleste føderale kontorer.

- The Family and Medical Leave Act (FMLA) gir de fleste ansatte i USA oppsigelsesvern og beskyttelse mot tap av medisinske ytelser ved alvorlig sykdom, funksjonshemming, barnefødsel og adopsjon. Loven omfatter også ansatte som må ta permisjon for å ta hånd om nære familimedlemmer med alvorlig sykdom eller funksjonshemming. Vern under FMLA er begrenset til 12 uker ubetalt permisjon i løpet av ett år. De fleste stater og private arbeidsgivere tilbyr ikke økonomiske ytelser til ansatte i permisjon. Økonomisk kompensasjon for ansatte som blir skadet eller syk på arbeidsplassen er regulert på statsnivå, ikke nasjonalt nivå.
- Occupational Health and Safety Act gir de fleste ansatte i USA rett til å innklage og kreve føderal undersøkelse av usikre og helseskadelige arbeidsmiljø.
- Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act (COBRA) gir rett til midlertidig og begrenset adgang til helsetjenester og medisinske ytelser for ansatte som blir arbeidsledige eller taper helseforsikring ytt av arbeidsgiver.
- Age Discrimination in Employment Act beskytter ansatte over 40 år fra oppsigelse på grunn av alder, men omfatter ikke diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse og berører ikke oppsigelse på grunn av kombinasjoner av alder og funksjonsnedsettelse (dvs. spørsmål om interseksjonalitet).

Virkemidler for å fremme rekruttering eller inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne: Rehabilitation Act av 1973 pålegger føderale myndigheter plikt til å iverksette tiltak for å fremme rekruttering og forfremmelse av kvalifiserte personer nedsatt funksjonsevne. Arbeidsgivere kan ikke diskriminere ved ansettelse som omfattes av Rehabilitation Act og Americans with Disabilities Act (ADA). Skattelette gis til arbeidsgivere i privat sektor for å subsidiere lønnsutgifter til ansatte med nedsatt funksjonsevne i de to første årene av ansettelsen. Ordningen omfatter ansatte som har fullført attførings tiltak eller nylig har mottatt visse offentlige hjelpeytelser (regulert i Internal Revenue Code Section 51).

Virkemidler for å beholde og hindre tidlig avgang eller utelukkelse av arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne: State Workers' Compensation Law beskytter arbeidstakere som har ervervet skade på arbeidsplassen mot

oppsigelse og sikrer at de mottar nødvendig medisinsk behandling. Loven gir rett til å vende tilbake til arbeidet eller motta trygd for en avgrenset periode dersom personen ikke umiddelbart kan vende tilbake. Federal Employees' Compensation Act gir føderalt ansatte rett til økonomisk og medisinsk hjelp og hjelp til å vende tilbake til arbeid ved arbeidsrelaterte skader eller sykdom. ADA og Rehabilitation Act krever generelt at arbeidsgivere sørger for rimelig tilrettelegging for ansatte som erverver en funksjonsnedsettelse og som fortsatt er kvalifisert for jobben, slik at den ansatte kan fortsette å utføre hovedoppgavene tilhørende stillingen («essential functions»). Family Medical Leave Act gir som hovedregel ansatte som har alvorlig helseproblem og ikke kan utføre stillingens hovedoppgaver anledning til å ta ubetalt permisjon i 12 uker uten å miste retten til å vende tilbake til stillingen (Blanck m.fl. 2009).

Håndheving av ikke-diskrimineringsvern: En rekke føderale utøvende myndigheter og uavhengige instanser bidrar til uformingen, overvåkingen og iverksettingen av politikkvirkemidler for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne:

- Office of Disability Employment Policy ved US Department of Labor er direkte ansvarlig for å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Equal Employment Opportunity Commission og US Department of Justice har ansvar for håndheving av ansettelsesvern for personer med nedsatt funksjonsevne.
- National Council on Disability og US Access Board er uavhengige instanser som utelukkende arbeider med funksjonshemmingspolitikk
- Føderale etater som US Commission on Civil Rights, Social Security Administration, Veterans Administration og US Department of Housing and Urban Development har ansvarsområder som overvåking og regulering av rettigheter og yte tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne.
- US Commission on Civil Rights undersøker, vurderer og samler data om håndhevingen av føderal lovgivning og politikk om diskriminering og manglende likhet for loven, bl.a. på grunn av funksjonsnedsettelse, men

har ikke håndhevdingsmyndighet. Kommisjonen overvåker ADA, IDEA og rehabiliteringsloven.

- National Disability Rights Network (NDRN) er medlemsorganisasjonen for tilbydere av juridisk og annen hjelp til personer med nedsatt funksjonsevne. Protection and Advocacy Systems (P&A) og Client Assistance Programs (CAP) for personer med nedsatt funksjonsevne har føderalt mandat. Samlet er P&A/CAP nettverket den største tilbyderen av juridisk-baserte hjelpetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne i USA.

Flere forhold har hindret de amerikanske politikkvirkemidlene fra å være fullt effektive:

- Amerikanske domstoler har vært sene i å virkeliggjøre og håndheve intensjonen i ADA, og har i praksis innskrenket personkretsen som beskyttes av ikke-diskrimineringsvernet i ADA. ADA Amendments Act 2008 adresserer dette problemet direkte ved å tilsidesette tidligere høyesterettsavgjørelser som begrenset definisjonen av funksjonshemming (disability) slik at mange personer i praksis ikke ble omfattet av rettsvernet i eksisterende lovgivning.
- Finansiering av attføring og medisinsk hjelp til personer med nedsatt funksjonsevne er fortsatt begrenset og synkende på mange områder i kjølevannet av finanskrisen (Kaye 2010).
- Borgerrettigheter som skal beskytte mot diskriminering og er nedfelt i føderal lovgivning kan ikke alltid realiseres uten offentlige velferdsytelser eller andre finansieringskilder til å dekke tilpasninger på arbeidsplassen. Arbeidsgiver er generelt ikke ansvarlig for tilrettelegging som representerer en uforholdsmessig økonomisk belastning. USA mangler mekanismer for å sikre at kostnader knyttet til funksjonsnedsettelse i arbeidslivet ikke belastes ansatte med nedsatt funksjonsevne eller små bedrifter.

I 2000 utstedte President Bill Clinton en forordning om å øke antallet ansatte med nedsatt funksjonsevne med 100.000 i den føderale arbeidsstyrken. I 2008 fant imidlertid en offisiell rapport at andelen sysselsatte med nedsatt funksjonsevne hadde gått jevnt nedover fra 1994 og var på det laveste nivået på mer enn tjue år (EEOC 2008). Den amerikanske riksrevisjonen

(Government Accountability Office, GAO 2010) undersøkte hvorfor føderale myndigheter ikke hadde lykkes og pekte på fem strategier for å snu utviklingen: forankring i ledelsen, jevnlig undersøkelse blant ansatte om funksjonshemmende barrierer, sikre at karriereutviklingsmuligheter inkluderer personer med nedsatt funksjonsevne, fleksibilitet og sentralisert finansieringsmulighet for tilrettelegging. National Council on Disability (2005) har kartlagt effektivitet og hindre i trygdeadministrasjonens ordninger for personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker å arbeide, og anbefalt forbedringstiltak. National Council on Disability (2007, 2009) har også publisert egne rapporter om sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

ADA Amendments Act 2008 tydeliggjør Kongressens intensjon om å sikre personer med nedsatt funksjonsevne mer omfattende beskyttelse mot diskriminering, inkludert i arbeidsmarkedet. Mens ADAAA er trådt i kraft har Equal Employment Opportunity Commission fått i oppgave å utarbeide nye forskrifter til ADA for å sikre bedre iverksetting av ADAAA. I tillegg arbeider Department of Labor's Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP) med nye forskrifter til Section 503 til Rehabilitation Act. Section 503 forbyr diskriminering og pålegger aktivitetsplikt (affirmative action) for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne i bedrifter som på kontrakt leverer varer og tjenester til føderale myndigheter. Utvikling av nye forskrifter er svar på kritikk om at Section 503 ikke håndheves i tilstrekkelig grad og ikke setter konkrete nok krav til arbeidsgivere (Dobbin, 2009).

Arbeidsdepartementet har i 2010 bedt om forslag til utbedring av bestemmelsene om offentlige anskaffelser (Section 503) på følgende områder: hvilke sysselsettingsstrategier som har vært effektive når det gjelder rekruttering, ansettelse, forfremmelse og beholde kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne, hvilke data som er tilgjengelige for å fastsette konkrete mål for sysselsetting i virksomhetene og gjennomføre nyttevurderinger av personer med nedsatt funksjonsevne, og hvordan avtaleverk mellom føderale kontraktører og organisasjoner som fokuserer på sysselsetting av kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne kan styrkes for å øke effektiviteten til bestemmelsene om offentlige anskaffelser.

Storbritannia

Den britiske Equality Act fra 2010 pålegger arbeidsgivere plikter og gir rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne når det gjelder rekruttering og ansettelsesvern. Loven gir også rettigheter til pårørende for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er også forbud mot diskriminering på grunn av uriktig antakelse om at en person har nedsatt funksjonsevne. Loven inkorporerer mye av den tidligere loven, Disability Discrimination Act (DDA) 1995/ 2005. Under Equality Act er arbeidsgivere i offentlig sektor pålagt særskilte plikter. Disse pliktene er tatt inn i Equality Duty som trådte i kraft 5. april 2011.⁵⁶ Fram til da måtte offentlige arbeidsgivere etterleve plikter etter DDA slik de er spesifisert i retningslinjene «Disability Equality Duty» fra 2006.⁵⁷ Disability Equality Duty pålegger offentlige arbeidsgivere å aktivt fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Den nye public sector equality duty (the equality duty) fra april 2011 viderefører plikten til aktive tiltak.

Britiske Equality and Human Rights Commission har mandat til å vurdere i hvilken grad myndighetene har etterlevd plikten, anbefale forbedringer og utstede kunngjøring om manglende overholdelse av plikten dersom myndigheten ikke følger opp anbefalingene. Manglende oppfølging gir kommisjonen anledning til å be alminnelig domstol om å kreve oppretting slik at myndigheten etterlever anbefalingene. Plikten til aktive tiltak omfatter også offentlige anskaffelser, men potensialet i disse ordningene er ikke fullt utnyttet (Lawson, 2010).

Britisk lovgiving pålegger arbeidsgiver plikt til rimelig tilrettelegging på arbeidsplassen (Lawson, 2008). Etersom arbeidsgivere ikke må tilrettelegge arbeidsplassen før behovet oppstår, er det en risiko for at arbeidsgivere vil bruke manglende tilgjengelighet som unnskyldning for ikke å rekruttere jobbsøkere med nedsatt funksjonsevne. Dermed kan behovet for tilpasninger på arbeidsplassen aldri komme på tale, med mindre jobbsøkere med nedsatt funksjonsevne evner å bruke ikke-diskrimineringsvern til å tvinge arbeidsgivere til å foreta de nødvendige tilpasningene.

⁵⁶ Se omtale på <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/public-sector-equality-duty/>

⁵⁷ Fullstendig oversikt over pliktene finnes på <http://www.dotheduty.org/>

I debatten som ledet fram til vedtaket av Equality Act, avviste regjeringen forslaget om plikt til foregripende rimelig tilrettelegging i arbeidslivet (anticipatory reasonable adjustment duty). Foregripende tilrettelegging innebærer at arbeidsgiver har en plikt til å sikre lik tilgjengelighet til arbeidsplassen ved på forhånd å ta de praktiske skrittene som er nødvendig ut fra hvilke ansatte arbeidsgiver må forventes å få. Arbeidsgiver kan ikke bare vente til den dagen for eksempel en person med bevegelses- eller synsnedsettelse melder seg som jobbsøker. Da kan det bli kostnadskrevende å finne tilfredsstillende løsninger. Derfor må behovene for tilgjengelighet tas hensyn til tidligere, for eksempel når nye bygninger eller nye IKT-systemer planlegges. Begrepet om foregripende tilrettelegging kan bidra til virkeliggjøring av prinsippet om universell utforming.

Den britiske regjeringen argumenterte at ansettelsesforhold allment er langvarige forhold hvor det er viktig at tilretteleggingen er tilpasset den enkelte ansattes spesifikke behov, og at en plikt til å foregripe behovene til framtidige ansatte med nedsatt funksjonsevne ville kunne minske arbeidsgivers evne eller mulighet til individuell tilpasning (Government Equalities Office, 2008). The Equality Act inneholder imidlertid bestemmelse om «indirekte diskriminering». Det gjenstår å se om indirekte diskriminering vil bli utviklet i retning av å innebære en plikt til å foregripe behovene til framtidige ansatte med nedsatt funksjonsevne (Lawson, 2010). Alt i alt har likevel britiske myndigheter gått lenger i å innføre ikke-diskrimineringsvern og plikter til aktive tiltak for å fremme like muligheter til deltakelse, også ved offentlige anskaffelser, enn andre europeiske land, men i mindre grad enn USA.

Nederland

Lov om likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne og kroniske sykdommer (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, WGBH-CZ) ble vedtatt i 2002 og trådte i kraft for arbeidsmarkedet i 2003. Loven omfatter bestemmelser om rimelig tilrettelegging, tilsvarende rådsdirektiv EF/78/2000 (Schoonheim og Smits, 2009). Per 2010 kan inntil 100 prosent av arbeidsgivers utgifter til tilrettelegging dekkes av offentlige myndigheter når de ansatte har vært tilsatt i minst seks måneder. Det skilles

mellom faste installasjoner og portable tekniske hjelpemidler som ansatt kan ta med til annen arbeidsgiver. Utgifter til fraktbare hjelpemidler må den ansatte søke refundert fra UWV (den nasjonale trygdeetaten).

Tyskland

Waldschmidt og Lingnau (2008) argumenterer for at Tyskland skårer lavere på borgerrettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne enn Sverige og Storbritannia, og mer allment at kontinentale velferdsregimer skårer lavere på antidiskrimineringsvern enn både skandinaviske og anglosaksiske velferdsregimer.

Sozialgesetzbuch IX har en antidiskrimineringsklausul som dekker ansettelsesforhold for personer med omfattende funksjonsnedsettelse. En allmenn antidiskrimineringsbestemmelse ble tatt inn i grunnloven i 1994. I 2002 trådte det i kraft ny lov om like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne (*Gleichstellungsgesetz für behinderten Menschen*). Loven fokuserer på barrierefri tilgang til offentlige tjenester. I 2006 ble det vedtatt en antidiskrimineringslov som transponerer EUs rådsdirektiv om likebehandling i arbeidslivet (EF/78/2000) (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*).

Belgia

Belgia har hatt antidiskrimineringslovgivning på føderalt og regionalt nivå siden 2002, men lovgivningen har angivelig hatt liten betydning for sysselsettingen. En mulig forklaring er svakheter i lovbestemmelsene. En annen mulig forklaring er svakheter i håndhevingen av lovgivingen. Kommisjonen for likebehandling (Commissie Gelijke Behandeling, CGB) har en ombudsfunksjon for flere grupper. De kan gi anbefalinger om praksis, men ikke sanksjonere brudd på lovbestemmelser (<http://www.cgb.nl>). Kommisjonen er ombud for loven som transponerer rådsdirektiv EF/78/2000 i belgisk rett. Kommisjonen gir gratis rådgivning til begge parter i en sak. Den enkelte som mener seg diskriminert må eventuelt føre en sak for de alminnelige domstoler som kan be kommisjonen om uttalelse. Domstolene kan idømme erstatning til fornærmede og oppretting av diskriminerende forhold. En tredje mulig forklaring er at den øvrige politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne veier forholdsvis mye tyngre og motvirker formålet med ikke-diskrimineringsvernet (inkludering i det ordinære arbeidslivet).

5.2 Kvotering i arbeidslivet

Til forskjell fra en del andre europeiske land (inkludert Tyskland og Belgia) har de skandinaviske landene (Danmark, Norge, Sverige), Storbritannia og USA ingen vedvarende tradisjon for kvoteordninger for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne arbeid. Slike ordninger har blitt ansett som kontra-produktive for næringslivets omstillings- og konkurransevne. Kvoteordninger har også blitt ansett som stigmatiserende for dem som omfattes av ordningen, eller som noe som ville oppmuntre arbeidsgivere til å omkategorisere allerede ansatte for å fylle kvoten (Gundersen 2008). De nordiske landene har rett nok hatt bestemmelser som gir mulighet for å gi funksjonshemmede fortrinn ved ansettelser, men i stor grad har det blitt overlatt til arbeidsgivers skjønn å virkeliggjøre lovens intensjoner, og i praksis har adgangen blitt lite brukt (Bull & Alm Andreassen 2007). Storbritannia hadde fra 1944 en kvoteordning for personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, men ordningen var aldri operativ og ble avskaffet i 1995 ved innføringen av ikke-diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne (Disability Discrimination Act).

Tyskland

Tyskland synes å ha det mest vellykkede kvoteordningssystemet i ordinært arbeidsliv og har samtidig en høy andel sysselsatte i skjermet sektor (jfr. Gundersen 2008). Mellomkrigstiden (1920–1930 årene) var formativ for hovedtrekkene i tysk sysselsettingspolitikk for å sikre ansettelsesvern og hjelp til inkludering i arbeidsmarkedet.

- Et kvotesystem krever at alle private og offentlige virksomheter med tjue ansatte eller mer ansetter minst 5 prosent ansatte med alvorlige funksjonsnedsettelse. Ved manglende oppfyllelse av kvoten må arbeidsgivere betale en kompensasjonsskatt som brukes til å finansiere tilgjengelige arbeidsplasser og særskilte arbeidsmarkedsqualifiserende tiltak. Arbeidsgivere som tilbyr arbeid eller arbeidstrening for personer med nedsatt funksjonsevne kan motta offentlig støtte, informasjon og råd fra særskilte integrasjonstjenester (*Integrationsämter*).
- Sosiallovgivningen pålegger arbeidsgivere å vurdere hvorvidt en ledig stilling kan tilbys en person med omfattende funksjonsnedsettelse. Ved

nedskjæringer på arbeidsplassen har personer med omfattende funksjonsnedsettelse særlig ansettelsesvern.

- Privat sektor og forvaltning (virksomheter med 5 eller mer ansatte med nedsatt funksjonsevne) er pålagt å ansette en ombudsperson som skal representere interessene til ansatte og jobbsøkere med nedsatt funksjonsevne.

I 1917 vedtok den tyske regjeringen at virksomheter over en viss størrelse skulle ansette minst en krigsveteran for hver 50. ansatte. Etter hvert vokste det fram en ordning med avgifter og bøter for ikke å oppfylle de obligatoriske kvotene. Sanksjonene ble lovregulert i lov om alvorlig skadde personer i 1953. I 1974 ble det vedtatt lov om personer med omfattende funksjonsnedsettelse (SDPA) som utvidet arbeidsgivers forpliktelser til å omfatte alle personer med nedsatt funksjonsevne uavhengig av funksjonsnedsettelsens art eller opprinnelse. Loven innebar en forpliktelse for alle arbeidsgivere med mer enn seksten ansatte til å bidra til å ansette minst 6 prosent ansatte med omfattende funksjonsnedsettelse. Arbeidsgivere som ikke oppfylte kvoten skulle bøtlegges.

Systemet ble endret i 2000 med lov om bekjempelse av arbeidsledighet blant funksjonshemmede (Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter). Den nye loven minsket kvotekravet til 5 prosent ansatte med omfattende funksjonsnedsettelse og hevet terskelen for virksomheter til å bli omfattet av kravet fra 16 til 20 ansatte. Arbeidsgiver kan oppfylle kvoteforpliktelsen gjennom deltidsansettelser og ved å ansette personer med hjemmekontor. I tilfeller hvor arbeidsplassen må tilrettelegges eller der personer med omfattende funksjonsnedsettelse blir ansatt i opplæringsstilling, kan en person telle som flere. Loven gjelder personer med nedsatt funksjonsevne på 50 prosent eller mer. Personer med arbeidsevne på 30–50 prosent kan etter søknad bli omfattet av ordningen dersom myndighetene mener funksjonsnedsettelsen bidrar til at personen ikke kan beholde nåværende arbeid eller vil ha problemer med å få jobb på ordinært vis.

Loven ble i 2001 inkorporert i ny rammelov for rehabilitering og likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne (*Sozialgesetzbuch IX: Teilhabe und Rehabilitation behinderter Menschen*). Før 2001 måtte

arbeidsgivere betale månedlig avgift til sentrale myndigheter med ansvar for personer med nedsatt funksjonsevne for hver stilling som i strid med kvotebestemmelsene ikke var besatt av person med funksjonsnedsettelse. Fra 2001 reageres det mildere i de tilfeller hvor arbeidsgiver delvis oppfyller sine forpliktelser og strengere i de tilfeller der arbeidsgiver overhodet ikke oppfyller noe av kvoten: 105 euro for oppfylt kvote høyere enn 3 prosent, men lavere enn 5 prosent, 180 euro for oppfylt kvote høyere enn 2 prosent, men lavere enn 3 prosent, og 260 euro for oppfylt kvote inntil 2 prosent (i 2005) (Gundersen 2008).

Endring til et differensiert avgiftssystem skyldtes at de fleste arbeidsgivere ikke oppfylte kvoten og i stedet valgte å betale avgift (Lechner og Vazques-Alvarez 2003). Den gjennomsnittlige ansettelseskvoten gikk ned fra 1982 (5,9 %) til 2000 (3,7 %). Etter 2000 har oppfyllelsen av kvoten økt, men endringene i kvoteordningen har gått sammen med andre politiske reformer og konjunkturedringer i arbeidsmarkedet. Det er derfor vanskelig å tilskrive økningen (utelukkende) til endringer i kvotesystemet.

I Tyskland antas embetsverket å være modell for ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne: Offentlige myndigheter overstiger de lovpålagte kvotekravene, mens privat sektor skårer lavere.

Tabell 5.1 Andel ansatte med omfattende funksjonsnedsettelser. I prosent.

	2002	2003	2005	2006
Privat sektor	3,4	4,0	3,7	4,3
Offentlig sektor		3,1	5,7	5,9
- hvorav føderale myndigheter		7,1	7,3	8,5
Totalt	3,8		4,2	

Kilder: undersøkelser omtalt i Waldschmidt m.fl. 2009:19

Arbeidsgivere som ikke ansatte personer med omfattende funksjonsnedsettelse sank fra 38,4 prosent i 2002 til 27 prosent i 2005, tross lovpålagt kvoteordning. Braakmann (2008) fant at reduksjon i den lovpålagte kvoten i 2000 ikke hadde noen virkning på sysselsettingssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Belgia

Til forskjell fra den tyske kvoteordningen, har den belgiske ordningen ikke blitt iverksatt med full kraft. Den belgiske Lov om rehabilitering for funksjonshemmede av 1963 inneholder også bestemmelser om kvoter, men ble aldri iverksatt i privat sektor og bare i begrenset grad i offentlig sektor. I offentlig sektor er arbeidsgivere pålagt å ansette en kvote med funksjonshemmede på 3 prosent i føderal administrasjon og 4,5 prosent i flamsk administrasjon. Lokale myndigheter i Flandern (2 %) og Vallonia (2,5 %) har tilsvarende kvoter. Bare i Vallonia er det mulig å oppfylle kvoten ved å inngå kontrakter med virksomheter i skjermet sektor. Ingen myndigheter oppfyller plikten helt, og brudd på plikten medfører ingen sanksjoner. Kvoteordningen omfatter også personer som ikke er helt kvalifisert til stillingen. For å kompensere for lavere produktivitet har flamske myndigheter innført en lønns subsidieringsordning.

5.3 Fleksibilitet eller diskrimineringsvern i arbeidslivet

Er økt regulering eller deregulering av arbeidsgiveres muligheter til å inngå og oppheve ansettelsesforhold mest hensiktsmessig for å fremme inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet? Det er en diskusjon om lavere ansettelsesvern og større mulighet for midlertidige ansettelser vil kunne bidra til økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne, eller om lavere ansettelsesvern snarere vil gjøre personer med nedsatt funksjonsevne mer sårbare for ikke å oppnå fast ansettelse eller stillingsopprykk, bli utsatt for press om tidlig avgang eller oppsigelse. Utformingen av politikken for å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne er preget av motstridende hensyn. På den ene siden er det i europeisk arbeidsmarkedspolitikk et sterkt krav om å gjøre arbeidsmarkedet, ansettelsesforhold og arbeidsorganiseringen mer «fleksibel». Innen EU har slike tiltak blitt ansett som nødvendige for å styrke europeiske økonomiers konkurransevne og tilpasningsdyktighet til endrede markedbehov og -krav. På den andre siden fremmes det krav om sterkere ansettelsesvern og mer generelt sterkere ikke-diskrimineringsvern i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne, også innen EU-systemet (Wilthagen og Tros, 2004).

En rekke EU-strategier og anbefalinger har fra 1993 fremmet en omforent balanse mellom «fleksibilitet» i arbeidsmarkedet og økonomisk trygghet for borgerne («flexicurity»). Fleksibilitet i arbeidsmarkedet har vist til målsettinger om økt handlingsfrihet for arbeidsgivere, men også muligheter for individuell tilpasning av arbeidsforhold for ansatte. Tyskland og Belgia har blitt framhevet som land med tradisjonelle og avgrensede former for fleksibilitet (arbeidstid og arbeidsfordeling internt i virksomhetene), mens Nederland og Danmark har blitt framholdt som eksempler på land som har gått langt i å kombinere fleksibilitet og økonomisk trygghet. Sverige, Tyskland og Belgia har hatt høyere prioritering av inntektssikring og ansettelsesvern. Storbritannia og USA har høyere prioritering av numerisk fleksibilitet i arbeidsmarkedet (lavere oppsigelsesvern) og lønnsfleksibilitet (individuell lønnsfastsettelse) (Madsen, 2008).

Nederland

Nederland har hatt gjentatte diskusjoner om oppsigelsesvern. Nederlandske arbeidsgivere må be CWI (regionale arbeidsformidlingskontor) om tillatelse til å avslutte arbeidsforhold eller fremme krav om heving av arbeidskontrakten for lavere rettsinstans dersom det foreligger alvorlige grunner til heving av kontrakten. Fra 1980-tallet har systemet blitt hevdet å utgjøre den største byrden for næringslivet. Samtidig har Nederland hatt sjenerøse inntektssikringsordninger (jamfør redegjørelsen i kapittel 3).

I 1995 fremmet det nederlandske Sosial- og arbeidsdepartementet en oppmyking av ansettelsesvernet i vanlige ansettelsesforhold og fjerning av kravet om tillatelse fra offentlig myndighet til å heve kontrakten ved midlertidige ansettelser og styrking av rettighetene til midlertidige ansatte. I 1996 vedtok Arbeidsmarkedsrådet (Stichting van de Arbeid), et rådgivende organ bestående av arbeidslivets parter opprettet i 1945, et omforent forslag. I 1997 vedtok det nederlandske parlamentet et forslag som åpnet for økt bruk av midlertidige ansettelser, men også noe styrkede rettigheter for midlertidige ansatte. Reformen var mulig som et resultat av et forlik med partene i arbeidslivet.

Danmark

Danmark er blant de europeiske land med lavest ansettelsesvern og samtidig sjenerøse inntektssikringsordninger. Det danske systemet har slik sett blitt betegnet som en kombinasjon av et liberalt markedssystem typisk for anglosaksiske land med en sjenerøs velferdsstat typisk for de nordiske landene. Fleksibilitet i arbeidsmarkedet og sosial trygghet har ikke blitt sett som uforenlige politikktilnærminger, som i et nullsumspill, men som uavhengige politikkdimensjoner (eller delsystemer) i politikken for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse. Ifølge Madsen (2008) skårer Danmark omtrent likt med Storbritannia på gjennomsnittlig lengde for ansettelsesforhold og grad av ansettelsesvern, men likt med Sverige når det gjelder kompensasjonsnivå ved bortfall av lønnsinntekt grunnet arbeidsledighet og bruk av offentlige ressurser på arbeidsrettede tiltak. Grunnelementene i dette systemet har vokst fram historisk gjennom forhandlinger og kompromisser fra begynnelsen av 1900-tallet og er ikke bare et resultat av endringer fra 1993–94 for å styrke «arbeidslinjen» i dansk politikk for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse (Madsen, 2008).

5.4 Hva betyr ansettelsesvern for personer med nedsatt funksjonsevne?

Midlertidige arbeidskontrakter har blitt sett som et spesielt nyttig virkemiddel for å tilby førsteerfaring i arbeidslivet for unge funksjonshemmede og andre uten yrkeserfaring. Midlertidige kontrakter (inkludert lærlinge- og traineeordninger) har blitt ansett å spille en ikke ubetydelig rolle i overgangen fra utdanning til arbeidslivet ved å gi (et første) innpass i arbeidsmarkedet. Midlertidige kontrakter har blitt ansett å bidra til bedre utvelgelse av ansatte og bedre samsvar mellom arbeidskrav og ansattes kvalifikasjoner, spesielt når kontrakten innebærer opplæring som tjener som kvalifisering til fast ansettelse eller bedre ansettelsesbetingelser. En risiko er at ansatte på midlertidige kontrakter blir «låst» i stillinger med midlertidige eller usikre ansettelsesforhold og at dette vil ha følger for deres langsiktige tilknytning til arbeidsmarkedet, inntekt, karrieremuligheter og arbeidstilfredshet (Layard 2005). Ansatte på midlertidige kontrakter synes ofte å hatt mindre utsikter til bedriftsintern opplæring eller utdanning betalt av arbeidsgiver enn fast

ansatte (OECD 2002). Svenske data antyder imidlertid at for befolkningen generel minsker (langvarige) midlertidige kontrakter risikoen for framtidig arbeidsledighet og øker sannsynligheten for tilbud om varig kontrakt i samme bedrift 2 til 2,5 år etter påbegynnelse av den midlertidige kontrakten (Larsson m.fl., 2005).

5.5 Er personer med nedsatt funksjonsevne mer utsatt i lavkonjunkturer?

Det kan spørres om personer med nedsatt funksjonsevne lettere blir rammet av konjunkturedgang. Betydningen av et generelt sterkt ansettelsesvern vil kunne ha mindre betydning når bedriften står overfor behov for nedbemanning og dermed legitime oppsigelser. Mens svakt ansettelsesvern kan antas å gjøre det lettere for arbeidsgivere å avslutte arbeidsforhold for ansatte med (antatt) lavere produksjonskapasitet, kan sterkt ansettelsesvern for personer med nedsatt funksjonsevne tenkes å forhindre at denne gruppen kommer dårligere ut av og blir overrepresentert ved nedbemanningsprosesser. Foreløpige undersøkelser viser litt sprikende funn, noe som kan henge sammen med lite robuste data og ulike datainnsamlingsmetoder.

Dansk arbeidsmarkedsstatistikk synes å vise at sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne har fulgt de generelle konjunktursvingningene i arbeidsmarkedet i perioden 2004–2009. Foreløpige funn fra rapporter under utarbeidelse ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd tilsier at etter en vekst i sysselsetting fram til 2007, falt sysselsettingen i 2007 og 2008 både blant personer med nedsatt funksjonsevne og befolkningen i yrkesaktiv alder generelt (Thomsen og Høgelund 2011). Finanskrisen synes å ha hatt negativ effekt på sysselsettingen generelt, men ikke i større grad for sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne eller personer ansatt under fleksjobsordningen. Analyser av registerdata og spørreskjemaundersøkelser viser noe ulike resultater (Larsen, Jonassen og Høgelund 2009).

Amerikansk arbeidsmarkedsstatistikk antyder at finanskrisen har forårsaket høyere arbeidsledighet blant personer med nedsatt funksjonsevne i USA. En studie av sysselsettingsrater for perioden januar 2009 – september 2010, tuftet på Den nasjonale befolkningsundersøkelsen, fant at

arbeidsledigheten for personer med nedsatt funksjonsevne økte fra 13,2 prosent til 14,8 prosent (Allsup 2010). Den nasjonale befolkningsundersøkelsen (Current Population Survey, CPS) kartlegger sysselsetting og arbeidsledighet i USA, blant annet for personer «som har fysiske, mentale eller følelsesmessige tilstander som forårsaker alvorlige vansker i dagliglivet».⁵⁸ Mitra og Kruse (2010) har konkludert at amerikanske menn med nedsatt funksjonsevne generelt mister jobben dobbelt så ofte (12,6 %) som menn uten nedsatt funksjonsevne (5,8 %). De finner ikke tilsvarende forskjell mellom amerikanske kvinner med og uten nedsatt funksjonsevne.

Britiske data viser en nedgang i sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne siden 2008, men mindre enn for personer *uten* nedsatt funksjonsevne. Med andre ord synes i personer *uten* nedsatt funksjonsevne å ha erfart større arbeidsledighet de senere årene. For kvartalet august–november 2009 (nyeste tall tilgjengelig) falt sysselsettingsandelen og forskjellen til personer *uten* nedsatt funksjonsevne økte. Det kan tyde på at utlyste stillinger i uforholdsmessig grad ble besatt av personer *uten* nedsatt funksjonsevne (Sainsbury, 2011).

Dessverre finnes det få komparative studier av hva sosial regulering kan bety for arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Ett unntak er en kryssnasjonal undersøkelse fra 1990-tallet. Av aktuelle land omfattet undersøkelsen Danmark, Tyskland, Nederland, Sverige og USA (Cuelenaere og Prins 2001). Forskerne samlet longitudinelle data om tilbakevendelse til lønnsarbeid blant personer med ryggproblemer og forhold som hadde påvirket retur til arbeidslivet over en to års periode. Dataene viser slående forskjeller mellom landene, både når det gjaldt retur til samme arbeidsgiver og retur til arbeidslivet mer generelt.

I Danmark og Tyskland vendte omlag 40 prosent tilbake til arbeid etter to år, mens andelen for Sverige, USA og Israel var omlag 60 prosent og for Nederland over 70 prosent. I Danmark vendte mindre enn halvparten tilbake til deres tidligere arbeidsgiver. I USA var det 60 prosent. I Sverige, Nederland og Tyskland mer enn 80 prosent. Mange av de som vendte

⁵⁸ Kontoret for arbeidsmarkedsstatistikk (BLS) i det føderale Arbeidsdepartementet bruker CPS til å publisere månedsstatistikk for personer fylt 16 år og eldre med funksjonsnedsettelse (www.bls.gov/cps/cpsdisability.htm).

tilbake til arbeid i Danmark fikk jobber av lavere kvalitet. I Danmark ble mer enn 60 prosent oppsagt av deres opprinnelige arbeidsgiver i løpet av to års perioden. I de andre landene mindre enn 20 prosent. I følge forskerne Cuelenaere og Prins «syntes andelen som vendte tilbake til arbeidslivet både hos den gamle og hos ny arbeidsgiver å være betinget av ansettelsesvernet i det enkelte land».

Ett argument som gjerne fremheves når det gjelder ansettelsesvern er at sterkt ansettelsesvern er en fordel hvis man allerede har en jobb, men gjør arbeidsgivere mer motvillige til å ansette nye personer – spesielt dersom jobbsøker har nedsatt funksjonsevne. Det antas at arbeidsgivere vil være nølende til å ansette en person med høy risiko for sykefravær eller usikker framtidig produksjonsevne, spesielt hvis det er vanskelig å si opp personen. Funnene tilsier at sannsynligheten for å finne en jobb med en ny arbeidsgiver ikke var spesielt lovende i Danmark, som et av de tre landene med relativt svakt ansettelsesvern.

5.6 Har ikke-diskrimineringsvern betydning for arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne?

Internasjonale iakttakere har hevdet at innføring av rettslig vern mot usaklig forskjellsbehandling eller ikke-diskrimineringsvern kan føre til en politisk kultur preget av konfronterende tilnærminger til konflikter (Kagan og Axelrod 1997). Dette ville i så fall bryte med de nordiske landenes betoning av frivillige overenskomster og samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Mange er kritiske fordi ikke-diskrimineringsbestemmelser i stor utstrekning krever at personer som anser seg diskriminert, klager til aktuelle tilsynsmyndigheter eller anlegger sak. Angivelig legges for mye ansvar på den svake part i en konflikt, tross etableringen av lavterskeltilbud for å minimalisere de økonomiske og praktiske ulempene for den enkelte. Det blir gjerne vist til at svakerestilte befolkningsgrupper i mindre grad vil evne å nyttiggjøre seg av rettsvesenet som kanal for å hevde egne interesser. Ett problem med ensidig vektlegging av individuell straffeforfølgelse av brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsbestemmelser kan være en tilfeldig eller ad hoc håndheving av bestemmelsene og manglende forutsigbarhet i utfallet av

rettssakene og høye kostnader ved rettssakene. Dessuten er det en risiko med konfronterende lovhåndheving at næringslivet kan bli mindre velvillige til samarbeid med sikte på forebygging og selvpålagte forpliktelser og i stedet opptre mer reaktivt for å skjerme seg mot innsyn som kan avdekke manglende etterlevelse av lovbestemmelser og dermed unngå høye erstatningskrav (Braithwaite og Parker 2004). En mer generell kritikk er at denne typen rettslige virkemidler er tuftet på en liberalistisk, markedsorientert og individuell tilnærming som er fremmed for den omfordelende og solidariske velferdspolitikken som de nordiske velferdsstater forbindes med (Fossestøl og Widding 2008). Det vises til at USA var først ute med antidiskrimineringslovgiving og at Storbritannia under en konservativ regjering var første land i Europa som innførte en diskrimineringslov for personer med nedsatt funksjonsevne i 1995.

Foreløpig vet vi likevel lite om virkningene av de nye ikke-diskriminerings- og tilgjengelighetsbestemmelsene i Norden. Det er heller ikke enkelt å fastslå hvilken betydning diskrimineringsloven har hatt i land med lenger tradisjon for og mer utviklet sosial reguleringspolitikk. Effekten av ett bestemt reguleringstiltak kan ikke ses uavhengig av andre sider ved reguleringspolitikken eller helheten i et lands funksjonshemmingspolitikk. Tilsynelatende manglende virkning kan skyldes svakheter både ved lovgivernes utforming av lovbestemmelsene og ved iverksetting og håndheving, deriblant domstolenes tolking av lovbestemmelsene. Amerikansk forskning tilsier at et samspill mellom mange faktorer bestemmer hvorvidt antidiskrimineringslovgivning bidrar til økt arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne:

Burkhauser og Stapleton (2003) viser til at sysselsettingsraten skal ha vært uendret eller sunket for personer med nedsatt funksjonsevne etter at ADA ble vedtatt i 1990. Gitt begrensningene i arbeidsmarkedsstatistikken er det et spørsmål om en eventuell manglende oppgang eller nedgang i sysselsettingsraten kan tilskrives ADA eller viser at ADA ikke har hatt noen betydning for sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne i USA. Et måleproblem er at definisjonene av funksjonsnedsettelse (disability) er forskjellig i amerikansk arbeidsmarkedsstatistikk og lovgivning. Statistikken omfatter med andre ord ikke uten videre samme populasjon som omfattes av diskrimineringsvernet i ADA.

DeLeire (2003) argumenterer for at utilsiktede følger av økte kostnader for arbeidsgiver til tilrettelegging på arbeidsplassen og økt risiko for søksmål ved manglende forfremmelse eller oppsigelse av ansatt med nedsatt funksjonsevne, har gjort amerikanske arbeidsgivere mindre villige til å ansette personer som ADA var ment å beskytte. DeLeire mener å finne at mens den amerikanske borgerrettighetsloven som beskytter etniske minoriteter (1964 Civil Rights Act) hadde en positiv betydning, har ADA hatt negativ betydning. DeLeire argumenterer for at forskjellen skyldes at tilretteleggingsplikten under ADA innebærer kostnader for arbeidsgiver. Kruse og Schur (2003) mener imidlertid at DeLeires konklusjon beror på hvilken definisjon av funksjonsnedsettelse en legger til grunn og at analysen må avgrenses til populasjonsgruppen som faktisk omfattes av ADA. Blanck, Schwochau og Song (2003) argumenterer for at amerikansk høyesterett gjennom en rekke dommer effektivt har undergravd lovgivernes intensjoner, og at arbeidsgivers atferd kan forstås ut i fra sosialpsykologiske modeller (hvor andre faktorer enn økonomisk risiko har betydning) og ikke den økonomiske modellen DeLeire (ibid) legger til grunn. Videre kan ikke et enkelt reguleringstiltak ses uavhengig av andre (og mer vellykkede) sider ved amerikansk reguleringspolitikk, eller uavhengig av den underutviklede amerikanske omfordelingspolitikken.

Situasjonen i Storbritannia er heller ikke entydig. Bambra og Pope (2007) fant at britiske DDA ikke har hatt noen positiv effekt på sysselsettingsraten for personer med nedsatt funksjonsevne i Storbritannia på aggregert nivå (totaltall for sysselsettingen, ikke effekter på individnivå over tid). Brutt ned på sosial klasse hadde DDA angivelig en klar negativ effekt på sysselsettingen blant de laveste sosioøkonomiske gruppene og ingen effekt for de høyeste sosioøkonomiske gruppene i perioden 1998–2003. Bambra og Pope påpeker at funnet kan skyldes at det på grunn av begrensninger i datamaterialet ikke har vært mulig å analysere effekter på individnivå. Bell og Heitmuller (2008) mener også å finne ingen eller negativ effekt av DDA på sysselsettingsraten for personer med nedsatt funksjonsevne i perioden 1995–2002. En mangel med disse analysene er at de ikke kontrollerer for andre faktorer som kan ha påvirket sysselsettingsraten i samme periode. Labour-regjeringen fra 1997 har i samme periode innført andre tiltak i inntekts-

sikringssystemet og tjenestesystemet for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor ikke enkelt å fastslå hvilken betydning DDA har hatt i denne perioden.

5.7 Oppsummering

Dette kapitlet har analysert i hvilken grad den rettslige delen av det sosiale reguleringsystemet i de enkelte landene fremmer inkludering og motvirker utelukkelse av personer med nedsatt funksjonsevne fra arbeidsmarkedet. Kapitlet har sammenlignet de tre nordiske landenes reguleringspolitikk (Danmark, Norge, Sverige) med politikktradisjonene i andre land.

Vi har sett at det er noen forskjeller mellom de nordiske landene i sosial og spesielt rettslig regulering av arbeidsgiveres atferd. Av de nordiske landene har Sverige gått lengst i å pålegge arbeidsgivere plikter og Sverige har vært blant OECD-landene med et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene av OECD-landene. Danmark har vært blant OECD-landene med svakest ansettelsesvern og forpliktelser for arbeidsgivere. Danmark og Nederland har fremstått som de klareste eksemplene på europeiske land som har søkt å kombinere høy grad av økonomisk trygghet med fleksibilitet eller høy grad av handlingsfrihet for arbeidsgivere. Slik sett avtegner det seg i mindre grad en klar «nordisk» modell når det gjelder reguleringspolitikk.

Forskjellene mellom nordiske og andre land med hensyn til å pålegge arbeidsgivere plikter på dette området bør imidlertid ikke overdrives. De nordiske landene har siden 1990-tallet innført ny sosial regulering, og da i høy grad som svar på den framvoksende overnasjonale reguleringen for å sikre likebehandling for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne, og mer konkret, som svar på den politikktutviklingen som har skjedd innenfor EU, Europarådet og FN, og dels gjennom politikklæring fra Storbritannia og USA (Quinn 2005a, 2005b).

Sammenlignet med ikke-nordiske land framstår også de nordiske landene som mer skeptiske til sosial og spesielt rettslig regulering av arbeidsgiveres atferd. Tyskland har i reguleringsystemet lenge hatt et effektivt kvotesystem som pålegger arbeidsgivere klare forpliktelser til inkludering av ansatte med nedsatt funksjonsevne. Storbritannia og USA har gått lengst i å

utvikle rettslige reguleringsystemer i form av ikke-diskrimineringsvern og aktivitetsplikt, men virkningene av disse tiltakene er omdiskuterte.

Det foreligger lite forskning om virkningene av den rettslige reguleringen av arbeidsgivers atferd. Ett unntak er Cueleneare og Prins (2001) som fant at andelen som vendte tilbake til arbeidslivet etter sykefravær på grunn av ryggproblemer syntes å avhenge av et sterkt ansettelsesvern. Foreløpig vet vi lite om virkningene av de nye ikke-diskrimineringsbestemmelsene i Norden. Det er heller ikke enkelt å fastslå hvilken betydning diskrimineringslovgivning har hatt i land med lengre tradisjoner for og mer utviklet sosial regulering av arbeidsgiveres atferd. Amerikansk forskning tilsier at et samspill mellom mange faktorer avgjør hvorvidt antidiskrimineringslovgivning bidrar til økt arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. En mangel med flere av de foreliggende studiene er at de ikke kontrollerer for andre faktorer som kan ha påvirket sysselsettingsraten i samme periode.

6 Konklusjoner – institusjonelle sammenhenger og muligheter for politikklæring på tvers av land

Dette kapitlet oppsummerer hovedfunnene fra de forutgående kapitlene og drøfter hvorvidt de tre nordiske landene skiller seg systematisk fra de andre landene i politikk for å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne. Deretter drøfter kapitlet hvordan hovedfunnene kan tolkes og konkluderer med å analysere hovedutfordringer for norske myndigheter og muligheter for politikklæring fra andre land.

6.1 Oppsummering av hovedfunn

Som ventet har analysen av andre lands modeller for å fremme inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet vist at de nordiske landene, Storbritannia, Belgia, Nederland, Tyskland og USA er systematisk forskjellige i sine prioriteringer av politiske virkemidler.

Rapporten har søkt å analysere helheten av virkemidler for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne som et institusjonalisert system av rettslige og politiske virkemidler i de enkelte landene, og herunder ulikhetene i utformingen av landenes inntektssikrings-system, tjenestesystem og reguleringsystem. Funnene bekrefter at landene har forskjellige tilnærminger til mulighetene for arbeidsmarkedsdeltakelse overfor personer med nedsatt funksjonsevne (og karakteristisk ulike «pakker» av tiltak). Mens landene deler mange av de samme målsettingene om å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne, har landene utviklet ulike kombinasjoner av politikkvirkemidler for å oppnå disse målene.

På grunnlag av den sammenliknende analysen har vi framholdt at Norge hatt en *ubalanse* i anvendelsen av virkemidler for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne: Til tross for at den norske velferdsmodellen har forutsatt en gjensidig avhengighet og støtte

mellom delsystemene for inntektssikring, tjenesteyting og sosial regulering, har de to førstnevnte vært betydelig mer utviklet enn sistnevnte. Ubalansen mellom omfordelingspolitiske og reguleringspolitiske virkemidler har bidratt til Norge framstår som dyktigere til å bekjempe fattigdom og utjevne inntektsforskjeller enn nesten alle andre europeiske land. Derimot har Norge ikke utmerket seg spesielt med å fremme deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel bedømt ut fra den statistikken som OECD har samlet.

Av de nordiske landene synes Sverige å ha innført det bredeste repertoaret av virkemidler innen alle tre delsystemer av funksjonshemmingspolitikken (inntektssikring, tjenesteyting og sosial regulering). Mens Norge bruker relativt mer ressurser på inntektssikring, bruker Danmark og Sverige forholdsvis mer ressurser på tjenester. Av utgifter til arbeidsrettede tiltak brukte Norge spesielt høy andel av de samlede utgifter på inntektssikring for personer som deltar i arbeidsrettede tiltak og relativt mindre på økonomisk støtte til (eller kanalisert gjennom) arbeidsgivere og leverandører av arbeidsrettede tiltak. Mens norske beslutningstakere har hatt intensjoner om at de tre delsystemene av funksjonshemmingspolitikken skulle være gjensidig støttende og underbygge hverandre, synes omfordelingspolitiske virkemidler å ha vært mer utviklet enn sosial regulering for å påvirke arbeidsgivers atferd.

Også sammenlignet med de andre landene i utvalget (Belgia, Nederland, Storbritannia, Tyskland og USA), har Sverige utviklet et bredere repertoar av politikkvirkemidler i alle tre delsystemer av funksjonshemmingspolitikken. De andre landene (unntatt Belgia) har imidlertid på ulike måter stilt strengere krav til arbeidsgivere enn de nordiske landene:

- *Nederland* har innført betydelige økonomiske plikter (negative økonomiske insentiver) for arbeidsgivere i inntektssikrings- og tjenestesystemet. Forpliktelsene har bidratt til nedgang i antall mottakere av offentlig inntektssikring, mens det er mer uklart om eller i hvilken utstrekning forpliktelsene har bidratt til en økning i andelen sysselsatte personer med nedsatt funksjonsevne. Spesielt de befolkningskategorier som faller utenfor arbeidsgivers ansvarsområde synes å ha hatt liten forbedring av mulighetene for å bli inkludert i det ordinære arbeidslivet.

- *Tyskland* har i reguleringsystemet lenge hatt et effektivt kvotesystem som pålegger arbeidsgivere klare forpliktelser til inkludering av ansatte med nedsatt funksjonsevne.
- *Storbritannia og USA* har gått lengst i å utvikle rettslige regulerings-systemer i form av ikke-diskrimineringsvern og aktivitetsplikt, men virkningene av disse tiltakene er omdiskuterte.

Sammenlignet med ikke-nordiske land framstår de nordiske landene som mer skeptiske til sosial og spesielt rettslig regulering av arbeidsgiveres atferd. Vi har også sett at det er noen forskjeller mellom de nordiske landene i sosial og spesielt rettslig regulering av arbeidsgiveres atferd. Av de nordiske landene har Sverige gått lengst i å pålegge arbeidsgivere plikter og Sverige har vært blant OECD-landene med et av de sterkeste arbeidsrettslige vernene av OECD-landene. Danmark har vært blant OECD-landene med svakest ansettelsesvern og forpliktelser for arbeidsgivere. Danmark og Nederland har fremstått som de klareste eksemplene på europeiske land som har søkt å kombinere høy grad av økonomisk trygghet med fleksibilitet eller høy grad av handlingsfrihet for arbeidsgivere («flexicurity»).

Forskjellene mellom nordiske og andre land med hensyn til å pålegge arbeidsgivere plikter på dette området bør imidlertid ikke overdrives. De nordiske landene har siden 1990-tallet innført ny sosial regulering, og da i høy grad som svar på den framvoksende overnasjonale reguleringen for å sikre likebehandling for alle, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne, og mer konkret, som svar på den politikktviklingen som har skjedd innenfor EU, Europarådet og FN, og dels gjennom politikklæring fra Storbritannia og USA (Quinn 2005a, 2005b).

Virkningene av arbeidsrettede tiltak kan ikke ses uavhengig av inntektssikringssystemet og reguleringsystemet i det enkelte land. Hvordan arbeidsrettede tiltak er organisert og hvilken betydning slike tiltak har i landene, beror på institusjonelle forhold i landene. Vi sikter her til varige trekk i samhandlingen mellom velferdspolitiske aktører (normer, verdier, arbeidsmåter) av betydningen for utforming og iverksetting av arbeidsmarkedspolitikken. De nordiske landene og Nederland har brukt større ressurser på arbeidsrettede tiltak enn andre OECD-land. Det er imidlertid en

gjennomgående tendens at landene har søkt å utvikle arbeidsrettede tiltak som skal bidra til inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet og da i størst mulig grad på ordinære ansettelsesbetingelser.

Bruken av ansettelse i skjermet sektor er sterkt varierende, men hovedtendensen er at nasjonale myndigheter forsøker å orientere seg vekk fra varig skjermet arbeid til fordel for tiltak som skal bidra til større grad av inkludering i det ordinære arbeidslivet. Denne utviklingen må ses i sammenheng med den alt større forståelsen av personer med nedsatt funksjonsevne som subjekter med rettigheter og ikke objekter for andres omsorg, bekymring og hjelpetiltak. Det har også vært en bekymring for at bruk av lønnstilskudd skal fortrenge ansettelse på alminnelige vilkår, for eksempel ved å virke konkurransevridende eller føre til danning av et A- og B-lag innen arbeidsstyrken.

På 2000-tallet har det vært en rekke organisatoriske reformer i de nordiske land for å bedre samordningen både mellom offentlige etater og mellom forvaltningsnivåer. Arbeidsdelingen mellom offentlige og eksterne produsenter av aktiveringstjenester er også gjenstand for reformer. Oppsummert har Norge og Danmark gått langt i å samle de fleste stønader og aktive tiltak i én etat og på ett forvaltningsnivå (i Norge: på statlig nivå, i Danmark: på kommunalt nivå). Sverige har satset mer på klarere arbeidsdeling kombinert med samarbeid mellom etater, og inntil videre ikke gått like langt i å samle hovedansvaret ett sted.

I økende grad har reformer inspirert av «New Public Management» blitt satt ut i livet i administrasjonen av arbeidsrettede tiltak. De landene som har mest erfaring med utkontraktering av arbeidsrettede tiltak synes imidlertid å ha vekslende erfaringer med denne tilnærmingen. Erfaringer fra Nederland og Storbritannia antyder at utkontraktering stiller embetsverket overfor nye og krevende utfordringer. Landenes egne vurderinger antyder at denne tilnærmingen kan være mindre hensiktsmessig overfor tjenestemottakere som står langt fra arbeidsmarkedet. Dels har landene søkt å utforme offentlige anskaffelser slik at de sikrer større grad av individuell tilpassing, dels at offentlige myndigheter utkontrakterer deltjenester og leverer andre deltjenester selv. Framveksten av slike former for blandingsadministrasjon skal ha gitt bedre mulighet for å styre innholdet i tjenestene, men samtidig

ikke løst systembehovene for å dokumentere de langsiktige virkningene av enkelttiltak og kombinasjoner av slike enkelttiltak.

I visse henseender synes Sverige å ha lagt større vekt på å beskytte individuell selvstendighet og gi juridiske rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (f.eks. rett til å velge personlig assistent, ansettelsesvern og tilrettelegging på arbeidsplassen) enn de andre nordiske landene. Blant de nordiske landene har Sverige vært ledende i å utvikle rettslig ikke-diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne i forhold til arbeidslivet. Vår tolkning av tilgjengelige data er at svenske personer med nedsatt funksjonsevne har oppnådd sterkere juridisk stilling til å forhandle om innholdet og formen på de tjenester de mottar, mens de andre nordiske landene har lagt relativt større vekt på skjønnsutøving fra offentlige myndigheter ved fordeling av ressurser.

6.2 Fortolkning av hovedfunn

Hvordan kan vi forklare at sosial regulering har vært en underutviklet dimensjon ved nordisk funksjonshemmingspolitikk? Rapporten har argumentert for at nordisk politikk har vært preget av ubalanse i anvendelsen av virkemidler for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Til tross for at den nordiske velferdsmodellen har forutsatt gjensidig avhengighet (komplementaritet) og støtte mellom delsystemene for inntektssikring, tjenesteyting og sosial regulering, har de to førstnevnte vært betydelig mer utviklet enn sistnevnte (men med noen viktige forskjeller mellom Danmark, Norge og Sverige).

Tilsvarende finner vi andre eksempler på underutviklede politikkvirkemidler i øvrige undersøkte land. Spesielt er det slående at den samlede politikken i USA og Storbritannia har vært betydelig mindre utviklet når det gjelder omfordelingspolitiske tiltak (inntektssikring og tjenester) enn i de nordiske landene.

I det følgende diskuteres grunnene til ubalansen i de nordiske landenes politikk for å fremme arbeidsmarkedsinkludering. Den nordiske profilen kan forstås på to alternative måter og diskuteres i de neste avsnittene:

Den første tolkningen antar at sjenerøse velferdsstater i de nordiske landene har gjort det mulig å «kjøpe seg fri» fra deltakelse fra personer med

nedsatt funksjonsevne (Quinn 2005: 279). Fra et rettighetsperspektiv kan det argumenteres at en sjenerøs velferdsstat har blitt en unnskyldning for offentlige myndigheter til å unngå å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne (Barnes 1999). Fra arbeidsgiveres ståsted kan en sjenerøs velferdsstat bidra til tilbakeholdenhet med hensyn til å rekruttere og beholde ansatte med nedsatt funksjonsevne. Med sjenerøse inntektssikringsordninger kan arbeidsgivere tenkes å noe lettere kunne fraskrive seg sin del av et samfunnsmessig ansvar for jobbsøkere og ansatte med nedsatt funksjons- eller arbeidsevne. Slik kritikk har blitt framsatt av talspersoner for økt sosial regulering, ikke-diskrimineringsvern og menneskerettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Formålet med omfordelingspolitiske tiltak skal angivelig være å utelukke personer med nedsatt funksjonsevne fra arbeidslivet. Framfor å regulere arbeidsmarkedet, «kjøper» myndighetene seg angivelig ut av problemet. Ifølge denne tolkningen er nordisk politikk for å fremme arbeidsmarkedsinkludering tvetydig. Mens de offisielle politiske målene er å fremme inkludering, vil politikken i praksis bidra til å utelukke personer med nedsatt funksjonsevne fra det ordinære arbeidsmarkedet.

Den andre tolkningen antar at omfordelingspolitiske og reguleringspolitiske virkemidler kan underbygge hverandre og virke komplementært i å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse. De blandede resultatene av de ulike politiske tiltakene innenfor inntektssikring, tjenester og sosial regulering antyder at det er behov for mer nyanserte analyser av hvordan delsystemene eller kombinasjoner av tiltak virker sammen (for eksempel ved å svekke eller forsterke hverandres virkning) og hvordan tiltakene mer detaljert har blitt utformet og iverksatt i ulike land.

Den første tolkningen ville ha vært mer overbevisende dersom de nordiske landene hadde skåret klart lavere på sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne enn andre land, og spesielt land som har utviklet sterkere sosial regulering av arbeidsmarkedet (Storbritannia og USA). Det er imidlertid ikke tilfelle. Tolkningen tar heller ikke hensyn til at europeiske land har svært ulik prioritering av arbeidsrettede tiltak og det varierer i hvilken grad tjenestene bidrar til reel heving av kompetanse og muligheter for å oppnå lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet (Hvinden, 2009).

Gitt at vår analyse er korrekt, hvordan kan vi i så fall forklare ubalansen i de nordiske lands politikk for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse? Vi vil argumentere for at det forholdsvis underutnyttede potensialet for sosial regulering avspeiler trekk ved den nordiske velferdsmodellen mer generelt: I de nordiske landene har funksjonshemmingspolitikk og markedsregulering i stor utstrekning blitt sett og behandlet som to atskilte politikkområder.

Utbyggingen av de nordiske velferdsstatene etter andre verdenskrig krevde sterk og vedvarende økonomisk vekst. Tiltak for å øke produktivitet og avkastningen i industri og næringsliv ble i stor grad høy grad utformet i samråd mellom arbeidsgivere og fagforeninger både sentralt og lokalt (Wallerstein m.fl., 1997; Dølvik 2007). Likeledes har reallønnsvekst i stor grad blitt oppnådd gjennom høy fagforeningsgrad, samarbeid om effektivisering og forhandlinger framfor åpne konflikter og streiker. I denne forhandlede økonomiske ordenen har ansatte og deres organisasjoner oppnådd en viss grad av sikkerhet for at de ville få en andel av produksjonsutbyttet og en viss grad av medbestemmelse, for eksempel ved nyorganisering av produksjonen. Til gjengjeld har de ansatte og deres foreninger sjelden utfordret arbeidsgivernes styringsrett, det vil si deres rett til å bestemme over arbeids- og ansettelsesforhold, slik denne retten har blitt konstruert, forstått og utlagt.

Likeledes har de sosialdemokratiske partiene, med deres sterke bånd til fagbevegelsen, vært tilbakeholdne med å utfordre og konfrontere arbeidsgiver- og næringslivsinteressene for sterkt. I praksis har trykket vært på frivillige overenskomster og forhandlinger, selv om partene offisielt kan ha anvendt en mer konfronterende retorikk. Politiske beslutningstakere kan gjentatte ganger ha antatt at rettslig regulering ville bryte med markeds-tenkningen og arbeidsgivers styringsrett. Motstanden mot å pålegge konkrete plikter til inkludering og tilrettelegging, for eksempel gjennom kvotering eller måltall for rekruttering, har også omfattet staten som en stor arbeidsgiver.

I den grad sosialdemokratiske regjeringer har vært drivkraften i utviklingen av den nordiske velferdsmodellen, har de lyktes bedre med å bygge ut offentlige ordninger for inntektssikring og tjenestelevering, enn med å pålegge arbeidsgivere (inkludert stat og kommuner som arbeidsgivere) ansvar

for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet og sørge for at arbeidsplassen er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Nordiske regjeringen har oppmuntret til frivillige forpliktelser til sosialt ansvar fra arbeidsgivere, og har i ulik grad tilbudt økonomisk støtte som insentiv for arbeidsgivere, informasjon, rådgiving, veiledning og overtalelse, framfor juridiske plikter og negative økonomiske sanksjoner som bøter.

Førsteprioriteten til nordisk fagbevegelse har i praksis vært å beskytte ansattes rettigheter som kollektiv. Fagbevegelsen har fokusert på behovene og interessene til personer med nedsatt funksjonsevne hovedsakelig i den grad personen allerede var ansatt, men i fare for å miste arbeidet som følge av nedsatt funksjonsevne. I forhold til personer med nedsatt funksjonsevne utenfor arbeidsmarkedet har fagbevegelsen hatt mindre muligheter eller kapasitet til å mobilisere støtte eller legge press på arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne uten lønnet arbeid og uten tidligere arbeidserfaring.

Det er også noen viktige forskjeller mellom de nordiske landene i forholdene mellom partene i arbeidslivet («industrielle relasjoner»). Vi har sett en noe større vilje i Sverige enn de andre nordiske landene til å pålegge arbeidsgivere plikter. Både organiseringen av politiske interesser og forskjeller i politisk kultur kan forklare forskjellene. Sverige har hatt sterkere fagforeninger enn de andre nordiske landene, med mer vekt på tungindustri og store arbeidsplasser enn Norge og mindre oppdeling av fagforeninger etter yrker enn i Danmark.

Sagt på en annen måte har profilen i nordisk funksjonshemmingspolitikk vært preget av «stivhengighet» (videreføring og bekreftelse) i de politiske prioriteringene (Levi 1997). Tidligere politiske vedtak har medvirket til senere steg i samme retning. De nordiske velferdsstatenes framvekst og utforming har innebåret at partene i arbeidslivet og organisasjoner av og for personer med nedsatt funksjonsevne har opparbeidet egne kompetanseområder, rettigheter og forståelser av rolledelingen mellom de velferdspolitiske aktørene, eller at de har fortsatt å forfølge de strategiene de har lyktes best med før.

Hvis denne tolkningen er riktig, har det følger for sammenligninger med ikke-nordiske land. Sammenlignende velferdsstatsforskning har tendert

mot å betrakte arbeidsbevegelse, enten alene eller i allianser med jordbruksinteresser, som sentrale i utviklingen av den nordiske velferdsmodellen. Andre politiske partier, spesielt konservative og kristeligdemokratiske, har vanligvis hatt sterkere bånd til organiserte arbeidsgiver- og næringslivsinteresser. Fra et nordisk perspektiv er det et paradoks at andre europeiske land hvor konservative og kristendemokratiske partier har dominert etter andre verdenskrig og hvor fagforeningene har hatt færre medlemmer enn i de nordiske landene, har vedtatt sterkere forpliktelser for arbeidsgivere for å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne (enten gjennom inntektssikringssystemet, tjenestesystemet eller reguleringsystemet). Dette peker i retning av at framtidige og mer inngående analyser av omfordelings- og reguleringspolitiske virkemidler for å fremme sysselsetting bør forstås i lys av de industrielle relasjonene i disse andre landene.

6.3 Konklusjoner

Rapporten har framholdt at ulike institusjonelle forhold har påvirket utformingen og kombinasjonen av politikkvirkemidler for å fremme sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne. Rapporten antyder at andre velstående land har andre måter å kombinere omfordelings- og reguleringspolitiske virkemidler på enn de nordiske landene. Mye tyder på at sosial regulering har dominert for mye i land som USA og på bekostning av omfordelingspolitiske tiltak, mens de nordiske landene omvendt har lyktes best i omfordelingspolitikk og tilsvarende framstått som underutviklet når det gjelder reguleringspolitikk. Generelt har de nordiske landene vært forsiktigere med å pålegge arbeidsgivere plikter enn mange andre europeiske land.

Lærdommen som kan trekkes av andre lands erfaringer kan omfatte både andre lands positive og negative erfaringer. Med andre ord kan andre lands erfaringer utgjøre både positive innspill og eksempler til etterfølgelse, så vel som mulighet til å trekke lærdom av mindre heldige politiske løsninger. Fordi landenes politikk er utformet innenfor ulike institusjonelle og historiske rammer, kan imidlertid ikke andre lands løsninger uten videre overføres til norske samfunnsforhold. Ren kopiering av andre lands tiltak og tilnæringsmåter er trolig mindre aktuelt og hensiktsmessig enn å hente

inspirasjon til framtidig norsk arbeidsmarkedspolitik og tiltak tilpasset norske institusjonelle forhold.

For Norge finnes det særlig rom for politikklæring i forhold til de andre nordiske landene ettersom de har hatt noe ulik tiltaksprofil for arbeidsrettede tiltak og ulik utforming av inntektssikringssystemet. Danmark og Sverige har som nevnt gitt større prioritet til økonomisk subsidiering for arbeidsgivere og tjenesteleverandører enn Norge. Ut fra både landenes egne offisielle statistikk, OECD-tall og kryssnasjonale undersøkelser synes Danmark og Sverige – om noe – å ha gjort det bedre enn Norge med hensyn til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

Endelig har Norge mye å lære av andre vestlige land når det gjelder å utforme tiltak som innebærer forpliktelser for arbeidsgivere, både offentlige og private.

En sentral utfordring for den norske velferdsstaten er å finne nye og fruktbare måter å *kombinere* omfordelingspolitikk og sosial regulering på. For at nye arbeidsrettede tiltak og sosiale reguleringsbestemmelser skal bli effektive, må norske myndigheter trolig finne nye løsninger for å i møtekomme bekymring om at slike bestemmelser skal medføre uforholdsmessige kostnader og praktiske ulemper for arbeidsgivere. Med den sterke tradisjonen for at offentlige myndigheter tar ansvar for å kompensere økonomiske utgifter forbundet med nedsatt funksjonsevne, burde imidlertid Norge ha et godt utgangspunkt for å finne fram til måter å dele kostnadene knyttet til arbeidsmarkedsinkludering av personer med nedsatt funksjonsevne mellom den enkelte arbeidsgiver og fellesskapet.

Summary

Models for promoting labour market participation of persons with disabilities in Europe and USA

Rune Halvorsen and Bjørn Hvinden,
NOVA Norwegian Social Research Institute, Oslo.

This report maps and compares contrasting models for labour market inclusion of persons with disabilities in selected European countries (Belgium, Denmark, Germany, Netherlands, Sweden, and the United Kingdom) and the United States.

Building on a systematic review and reanalysis of the existing literature and statistics in the field, and assessments by national experts in the selected countries, the report discusses similarities and differences in the design and operation of national policies to promote labour market inclusion of persons with disabilities. The report examines the experience with different policy instruments, how they have been balanced and their relative impact for labour market inclusion of persons with disabilities in each country. By comparing overall policy packages to enhance labour market inclusion of persons with disabilities in the selected countries, the report identifies strengths and weaknesses in the existing approaches and clarifies the potential for policy learning in Norway.

The report distinguishes three subsystems of the overall system to enhance labour market inclusion of persons with disabilities:

- *An income maintenance system* (e.g. cash transfers)
- *A services system* (e.g. mainly labour market measures; indirectly also services to enable independent living and transport)
- *A social regulation system* (e.g. legislation for the work environment, employment protection, non-discrimination and accessibility)

A key concern in the report is the relative weight of and interaction between these subsystems within the overall national system. The findings confirm

that different countries do not only use different policy instruments; their efforts to enhance employment for persons with disabilities do also have distinct overall profiles. Analysis of the diverse institutional contexts shows how these distinct policy profiles have been influenced by different national policy traditions, public-private divisions of labour and roles of social partners in the design and implementation of the labour market inclusion policy.

The comparative analysis presented in the report concludes that the three Scandinavian countries (Denmark, Norway and Sweden) have been characterised by an imbalance among the three subsystems of disability protection (the income maintenance, services and social regulation system). Whereas policy-makers have intended and expected a mutually supportive and interdependent relationship between the three subsystems, the analysis found several indications that the income maintenance and services systems have been more strongly developed than social regulation measures for influencing the preferences and behaviour of the market actors.

As a result of this imbalance *Norway* has achieved more equal standards of living and lower poverty risk for persons with disabilities than most OECD countries. On the other hand, Norway has not performed particularly well in promoting participation of persons with disabilities in the labour market (e.g. judged on the basis of available statistics from OECD), especially when taking into consideration the country's affluence, comparatively high spending on employment-oriented services and high overall employment rate.

Of the Scandinavian countries *Sweden* appears to have adopted the broadest set of policy measures within all three subsystems of disability protection. Whereas *Norway* spent relatively more resources on income maintenance, *Denmark* and *Sweden* spent relatively more on services. Out of the total expenditures on active labour market measures (ALMM), *Norway* allocated relatively more resources to income maintenance for persons participating in ALMM, while *Denmark* and *Sweden* channelled more resources in the form of subsidies for employers and fees for service providers

Also compared to the other countries in the sample (Belgium, Germany, the Netherlands, the United Kingdom) and the United States),

Sweden had developed a broader repertoire of policy measures in all three subsystems of disability protection. However, the Non-Scandinavian countries (except Belgium) had adopted stricter social obligations for employers than the Scandinavian countries:

- *The Netherlands* has introduced significant economic duties (negative economic incentives) for employers in the income maintenance and services system. The duties have contributed to a reduction in the number of recipients of income maintenance (except for youth claiming disability benefit). Yet, whether and to what extent the reforms have further an increase in the labour market participation for persons with disabilities is uncertain. Especially population groups falling outside the responsibilities of employers appear to have achieved few improvements in their opportunities to achieve paid work in the ordinary labour market.
- *Germany* has – in their social regulation system – operated an efficient quota system which imposes clear-cut duties on employers to include persons with disabilities in the labour force.
- *United Kingdom and the United States* have to a greater extent than the other countries adopted non-discrimination and preferential treatment obligations for employers in their legislation, but what practical effects the prominent role of such legal regulations have had is an issue of disagreement and controversy.

Compared to the Non-Scandinavian countries, the Scandinavian countries have been more reluctant to strengthen the role of social – and especially legal – regulation of employers' behaviour. The report documents and discusses the differences in role played by social and especially legal regulation among the Scandinavian countries:

- Of the Scandinavian countries *Sweden* has adopted stronger legal obligations for employers and Sweden has been one of the OECD countries with the strongest legal protection against employment discrimination.
- By contrast, *Denmark* has been one of the OECD countries with the weakest employment protection and obligations for employers. Together with *the Netherlands*, *Denmark* has been the most prominent examples of European countries which aim to combine a high level of social security

(generous income maintenance during time spells without paid work) and flexibility for employers to employ and dismiss employees («flexicurity»).

The contrasts between the Scandinavian countries in this respect should, however, not be exaggerated. Since 1999 the Scandinavian countries have adopted new social regulations, to a large extent in response to the emerging supranational rights regime to ensure equal opportunities for all, including persons with disabilities, and more specifically in response to the policy developments in the European Union, the Council of Europe and the United Nations, and through more direct policy learning from United Kingdom and the United States.

How active labour market measures have been organized and their impact for labour market inclusion of persons with disabilities, depend on patterns of institutional relations in the countries, i.e. relatively enduring features in the interaction (rules, norms, procedures) between welfare policy actors of importance for deliberation, decision-making and implementation of the policies to promote labour market inclusion of persons with disabilities. The Scandinavian countries and the Netherlands have spent more resources on ALMM than other OECD countries. The main trend is that the countries covered in the study aim to develop ALMM that further inclusion in the ordinary labour market and – to the largest extent possible – employment on ordinary conditions.

The use of sheltered employment varies extensively among the countries but the main trend is that national authorities aim to move away from permanent sheltered employment to ALMM that may further inclusion in the ordinary working life. The trend should be understood in light of the emerging understanding of persons with disabilities as subjects with rights and not objects of other people's concern, help and control. The use of wage subsidies has also caused concern that employees employed on a wage subsidy program will crowd out employment on ordinary conditions, e.g. by distorting competition in the market or cause the development of a secondary labour market with less favourable employment conditions and second-rate jobs (e.g. in terms of wages, job contents and career prospects)

for persons with disabilities, and little transition to the primary and main labour market.

All in all, a substantial challenge for the Scandinavian welfare states is to develop new and more fruitful ways of *combining* forms of social regulation policy with the most viable parts of their established income maintenance and services systems. The three countries still have a potential for intra-Scandinavian policy learning, as they have different profiles and priorities in their disability protection systems. For the new social regulation policy measures to be effective, the Scandinavian countries need innovative ways of diminishing the recurring fear that the costs associated with making workplaces fully accessible and accommodating them to the requirement of workers with disabilities will represent a disproportional burden for business and individual employers. With their strong tradition of public responsibility for compensating the personal disadvantages associated with having a disability, the Scandinavian countries ought to have a good point of departure for finding ways of socialising or sharing the costs related to ensuring accessibility and accommodation.

The project was funded by the Norwegian Ministry of Labour 2010-11.

Referanser

AD 2010: Arbeidsdepartementet Prop. 1 S (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Tilråding fra Arbeidsdepartementet av 17. september 2010, kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak

AD 2008 Arbeidsdepartementet, *Forskrift 11. desember 2008 nr 1320 om arbeidsrettede tiltak.*

Allsup 2010 Allsup Disability Study: Income at Risk (2010)

Andersson, P. 2010 Modernising and activating measures relating to work incapacity – Sweden, notat til konferansen Modernising and activating measures relating to work incapacity, 4–5.02.2011, Spania

Andreassen, J. og T. Lorentzen 2002 Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem. En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening – AFT. FAFO: Oslo

Arbeidsdepartementet. *Arbeid, velferd og inkludering*, St. meld nr. 9 (2006–2007)

Arbetsförmedlingen 2010: *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2009.* Ure2010:1

Arbetsmarknadsdepartementet 2010: Regeringens proposition 2009/10:146 Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen, Stockholm

Arbetsmarknadsdepartementet 2008 Förordning om ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. SFS 2008:1438.

Baker, M. et al. 2003 The Retirement Incentive Effects of Canada's Income Security Programs, *Canadian Journal of Economics*, 36, 2, 261–290

Bambra, C. & Pope, D. P What are the effects of anti-discriminatory legislation on socio-economic inequalities? *J. of Epidemiology and Community Health*. 2007; 61:421–426

Barnes, C., G. Mercer, T. Shakespeare (1999) *Exploring Disability. A Sociological Introduction*. Cambridge: Polity Press
Barone, A. (2001): *Employment protection legislation: a critical review of the literature.*

Bartander, Richard 2009 Education, Labour Market and Incomes for the Deaf/Hearing Impaired and the Blind/Visually Impaired, SOFI, Stockholms Universitet

Bell, D. & A. Heitmueller 2008 'The Disability Discrimination Act in the UK', *J. of Health Economics* 28, 465–480

Bengtsson, S. 2003, Handicap som social konstruktion: Hvor mange handicappede er der? In Steen Bengtsson, Inge Storgaard Bonfils & Leif Olsen (reds.): *Handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse*. København: AKF 2003

Bengtsson S. 2004, (with T. Clausen, J. Greve Pedersen and B. M. Olsen): Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb. SFI rapport 04:03.

Bengtsson S. 2008 Handicap og samfundsdeltagelse 2006, SFI rapport 08:18.

Bengtsson, S. 2009 *Beskyttet beskæftigelse*, rapport no 9, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København

Bengtsson, S. og N.C. Mateu 2009 *Beskyttet Beskæftigelse*. Rapport 09:09, SFI: København

Berendsen E, Mulders HPG og van Loo J. *ESB Artikel Beleid Het eerste jaar WIA*. Kenniscentrum UWV. ESB, 9 mars 2007, Amsterdam

Berendsen, E. og Bockting, A. (2010) *Policies for promoting labour market participation of persons with disabilities – the Netherlands*. Notat utarbeidet for NOVA. UWV, Institute for Employee Benefit Schemes: Amsterdam

Berg, H. og A. Gleinsvik 2011: Proba-rapport 2011–02: Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Bergeskog, A. 2001: Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse . Rapport 2001:11 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) Uppsala

Bjørn, Erik, Simen Gaure, Simen Markussen og Knut Røed, 2010: The Rise in Absenteeism: Disentangling the Impacts of Cohort, Age and Time, IZA DP No. 5091 Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Bjørnstad, R. 2006 Learned helplessness, discouraged workers, and multiple unemployment equilibria, *J. of Socio-Economics*

Blanck, P.; E. Hill, C. D. Siegal and M. Waterstone (2004) *Disability Civil Rights Law and Policy*. St. Paul, MN: Thomson West.

Blanck P. et al., 2009 *Disability Civil Rights Law and Policy*. 2nd ed, West

Blanck, Peter, S. Schochau og C. Song 2003 «Is it time to declare ADA a failed law?», i D. C. Stapleton og R. V. Burkhauser (red) *The decline in employment of people with disabilities: a policy puzzle*, W.E. Upjohn Institute

- Blekesaune, M. 2007 Have some European countries been more successful at employing people with disabilities than others?, Working Paper 23 (University of Essex).
- BLD 2008: LOV 2008-06-20 nr 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)
- Bockting, A. (2007) *Changes in legislation on disability in the Netherlands*, paper til ISSA European Regional Meeting Oslo 15–16.05.2007
- Braithwaite, J. og C. Parker (2004) “Conclusions”, i C. Parker m.fl. (red) *Regulating Law*, Oxford University Press
- Bratsberg, B., et al. 2008 Må arbeid lønne seg i et inkluderende arbeidsliv? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 11(1) 49–61
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang and Knut Røed, 2010: *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?*, IZA DP No. 4897
- Brix Pedersen, K. 2010 What is Denmark doing to stop people from ending up on disability pensions?, i Mikko Kautto og Jarna Bach-Othman (red.) *Disability and employment – lessons from reforms*, Report 2010:4, Finnish Centre for Pensions: Helsinki
- Bråthen, M. og K. Vetvik (2011) «Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de?», *Arbeid og velferd* nr 1/ 2011
- Bull, Helga & Tone Alm Andreassen 2007: *Oppfølgingsundersøkelse om ansettelse av funksjonshemmede i staten*, Rapport 7, AFI : Oslo
- Burke, T. (2004) *Lawyers, lawsuits and legal rights. The Battle over Litigation in American Society*. University of California Press: Berkeley
- Burkhauser, R. & D. Stapleton, 2003 *The Decline in employment of people with disabilities*, Upjohn Institute for Employment Research
- Bø, T. P. og Håland, I. (2009) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. SSB: Oslo
- Bø, T. P. og Håland, I. (2010) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. SSB: Oslo
- Cuelenaere B og R. Prins, ‘Factors Influencing Work Resumption’, i F. S. Bloch og R. Prins (red.) *Who returns to work & why? A six-country study on work incapacity & reintegration* Transaction Publishers
- Dale-Olsen, Harald; Inés Hardoy, Aagot Storvik og Hege Torp 2005: *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- DeLeire, Thomas. (2003). “The Americans with Disabilities Act and the Employment of People with Disabilities.” i David C. Stapleton og Richard V.

- Burkhauser (red.), *The Decline in Employment of People with Disabilities: A Policy Puzzle*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.
- Dewson S, Hill D, Meager N, Willison R (2009). *Evaluation of Access to Work: Core Evaluation*. Research Report DWPRR 619, Department for Work and Pensions
- Discus 2010 Landsdækkende fleksjobanalyse. Blandt borgere, virksomheder og kommuner, september Danmark
- Dobbin, F. 2009 *Inventing Equal Opportunity*. Princeton
- Dykstra, M. and de Koning, J. (2004) 'Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands', in M.C.W. Janssen (ed.), *Auctioning Public Assets – Analyses and Alternatives*, Cambridge: Cambridge University Press. DWP 2010 *21st Century Welfare*. Department for Work and Pensions. Crown Copyright, UK
- Dølvik, J. E. (2007) *The Nordic regimes of labour market governance: From crisis to success-story?* Report no 7. Oslo: FAFO
- ECON (2006) *Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra 4 land*. Rapport 2006-034, ECON analyse: Oslo
- ECON/PROBA 2010: *Alternative finansieringsformer for arbeid med bistand* Rapport 2010-068 (<http://www.asvl.no/filestore/R-2010-068EBOAlternativefinansieringsformerforArbeidmedbistand.pdf>)
- EEOC 2008 Performance and Accountability Report 2008. U.S. Equal Employment Opportunity Commission, Washington D.C.
- EF/2000/78 Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.
- Einerhand, Marcel og Erik Swart (2010): *Reform of the Dutch Sickness and Disability Arrangements*, paper til konferansen «Modernising and activating measures relating to work incapacity», Spania 4–5- februar 2010
- Einerhand, Marcel og Nekkers, Geralt (2004) «Modernizing Social Security: Changing Responsibilities and Individual Choice». *International Social Security Review*, 57: 3, 25–43, juli 2004.
- Einerhand, Marcel og Van der Stelt, Henk (2005) «Growing Disability Rates – The Gender Issue: The Dutch Case in an International Perspective». *International Social Security Review*, Vol. 58:1, 65–84, januar 2005.
- Ellingsæter A. L. og Leira, A. red. (2006) *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*, Policy Press

- Ernst, E. 2008 Coping with Labour Shortages: How to bring outsiders back to the labour market. Economics Department Working paper 619, OECD: Paris
- Eskelinen, Leena 2008: *Jobcentrenes ledelse og organisering – erfaringer fra det første år med fællesjobcentre*, <http://www.akf.dk/udgivelser/2008/pdf/jobcentre.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1999) Social foundations of postindustrial economies, Oxford: Oxford University Press
European foundation for the improvement of living and working conditions. 2005. *Employment and disability: back to work strategies*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Eurostat 2006: *Labour market policy database. Methodology. Revision of June 2006*. European Commission
- Eurostat 2008: European Social Statistics: social protection expenditures and receipts. Data 1997–2005, 2008)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-08-001/EN/KS-DC-08-001-EN.PDF
- Eurostat 2010: Labour market policy expenditures and participants. Data 2008.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DO-10-001/EN/KS-DO-10-001-EN.PDF
- Eurostat 2011. Population at-risk-of-poverty or exclusion. Publish Date: 11-MAR-2011 11:00 AM .
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_results/search_results?mo=containsall&ms=poverty&saa=&p_action=SUBMIT&l=us&co=equal&ci=,&po=equal&pi= . Tall for 2009.
- Feiring, M. 2009 Sources of Social Reforms 1870–1970. The Rise of a Norwegian Normalisation Regime. PhD, Samfunnsvitenskapelige Fakultetet, Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi- og samfunnsgeografi.
- Fossestøl, K. og Widding, S. (2008) “Sosialpolitikk eller reguleringspolitikk? – Ja takk, begge deler”, Tidsskrift for Velferdsforskning, 11: 1, 62–73.
Försäkringskassan 2010
- Gallie, D. eds. 2004 Resisting Marginalization, Oxford University Press
- GAO 2010 Participant-identified practices that could increase the employment of individuals with disabilities in the federal workforce, GAO-11-81SP (2010), Government Accountability Office US
- George Alexander L og Andrew Bennett 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, MIT Press

Government Equalities Office, 2008, *The Equality Bill: Government Response to the Consultation* (Stationery Office, 2008)

Grammenos, S. (2003) *Illness, disability and social inclusion*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Dublin

Groot Loek, M. van Gessel og T. Weistra) 2006 Vergrijzingsdruk en ruimte op de arbeidsmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 91 (4492), 25 august 2006, 388–391
Grubb, D. og A. Puymoyen 2008 Long time series for public expenditure on labour market programmes, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 73. OECD: Paris

Gundersen, Tonje 2008: *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne*, NOVA rapport nr 8/ 2008

Gustavsson, A. m.fl. (2003) *Managing intellectual disability: first person perspectives, policies and services in Sweden, Norway and Poland*. IFiS Publ.

Halvorsen, R. 2010 Digital freedom for persons with disabilities: the paradox of social regulation and redistribution in Europe and the US, *European Yearbook for Disability Law* (Intersentia)

Halvorsen, R. & B. Hvinden 2009 Nordic Disability Protection Meeting Supranational Equal Treatment Policy – A Boost for the Human Rights of Persons with Disabilities? i Sinding Aasen, Halvorsen & Barbosa da Silva (red): *Human Rights, Dignity and Autonomy in Health Care and Social Services*, Intersentia, pp. 177–202

Halvorsen, R. et al 2007 The challenges of decentralized delivery of services, in Hvinden & Johansson (eds.): *Citizenship in Nordic Welfare States*, Routledge

Hammer, T. 2007: *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv i praksis*, rapport 14/07, NOVA: Oslo

Hesselius, P., Johansson, P. og Larsson, L., 2005. "Monitoring sickness insurance claimants: evidence from a social experiment," Working Paper Series 2005:15, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Stockholm

Holmqvist, M. 2005: *Samhall. Att bli normal i en onormal organisation*. SNS Förlag.

Houtenville, A. J. et al. (eds) (2009) *Counting Working-Age People with Disabilities*, Upjohn Institute for Employment

Hudson, Maria, Joan Phillips, Kathryn Ray, Sandra Vegeris og Rosemary Davidson 2010: *The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways*

- to Work, DWP, London (<http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep638.pdf>)
- Hvinden, B. (1994) *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Byreacracy*. Oslo: Scandinavian University press.
- Hvinden, B. et al. 2001, 'Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe', in M. Kautto et al. (eds.) *Nordic welfare states in the European context* (Routledge, 2001).
- Hvinden, B. 2004 'How to get employers to take on greater responsibility for the inclusion of disabled people in working life?', In Marin, Prinz, and Quiesser (eds.), *Transforming disability welfare policies* (Ashgate, 2004)
- Hvinden, B. 2009 Redistributive and regulatory disability provisions: incompatibility or synergy? In Quinn, G. & Waddington, L. (eds) *European Yearbook of Disability Law*, Volume 1. Intersentia, pp. 5–27
- Hvinden, B. 2010 The Nordic Welfare Model and the Challenge of Globalisation, in M. Böss (ed) *The Nation-State in Transformation*, Aarhus University Press
- Hvinden, B. & R. Halvorsen 2003 Which way for European disability policy? *Scandinavian Journal of Disability Research*, 5(3): 296–312
- Høgelund, J. og B. Larsen 2007 *Handicap og beskæftigelse – udviklingen mellem 2005 og 2006*, København: SFI 07:20
- Inghammar, A. (2006) *Funktionshindrad – med rätt til arbete? En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder*. Lund: Juristförlaget
- Holmqvist, Mikael 2005: "Samhall. Att bli normal i en onormal organisation". Stockholm: SNS Förlag
- Hytti, Helka och Laura Hartman 2008: *Integration vs kompensation – välfärdsstrategier kring arbetsoförmåga i Sverige och Finland*. Rapport 2008:10 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) Uppsala
- Inghammar, A. *Funktionshindrad – med rätt til arbete? En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder* (Juristförlaget, 2006).
- Jehoel-Gijsbers, Gerda (red) (2010) *Besprekt aan het werk*, SCP/CBS/TNO Kwaliteit van Leven: Haag
- Johansson, P. og M. Palme 2004 «Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden», Working paper 2004:10, Uppsala

- Jordana, J. & D. Levi-Faur 2004 'The politics of regulation in the age of governance', in Jordana & Levi-Faur (eds) *The Politics of Regulation*, Edward Elgar,)
- Kane, A. og Gooding, C. 2010 *Disabled People and Supported Employment*. Lodon: RADAR
- Kagan, R. L. og Axelrod, L. (1997) "Adversarial legalism: an international perspective", i P. S. Nivola (ed.) *Comparative disadvantages? Social regulations and the global economy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Kangas, O. og Palme, J. (2009), Making social policy work for economic development: the Nordic experience. *International Journal of Social Welfare*, 18: 62–72.
- Kangas, O og Palme, J (2005). Coming late – catching up: the formation of a Nordic model. I Kangas og Palme, eds., *Social policy and economic development in the Nordic countries*, ss. 1–16. Basingstoke, Palgrave-Macmillan/UNRISD.
- Kaye, H.S. 2010 The impact of the 2007-09 Recession of Workers with Disabilities, *Monthly Labor Review* 133(10), 19–30 (2019)
- King, R. 2007 *The Regulatory State in an Age of Governance*, Palgrave
- Koning, P 2004 Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands, CPB, Haag
- Koning, P. og D. van Vuuren 2006, Hidden Unemployment in Disability Insurance in the Netherlands. CPB Discussion paper, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Haag
- Kregel, J. og D. H. Dean 2001 *Sheltered vs Supported Employmen. A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities*, (tilgjengelig på <http://www.worksupport.com/main/downloads/dean/shelteredchap3.pdf>)
- Kruse, D. & L. Schur 2003 'Does the Definition Affect the Outcome?', in Stapleton & Burkhauser
- Larsen, B., H. K. Schademan, et al. (2008) *Handicap og beskæftigelse 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. København: SFI Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Larsen, B.; A. Bruun Jonassen og J. Høgelund 2009 *Personer med handicap. Helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995–2008*, Rapport 09:21. SFI – Det National Forskningscenter for Velfærd: København

- Lawson, A. 2010 «Challenging Disabling Barriers to Information and COmmunication Technology in the Information Society: A United Kingdom Perspective», *European Yearbook of Disability Law*, Intersentia
- Lawson, A. 2008 «Disability and Equality Law in Britain. The Role of Reasonable Adjustment. Hart Publishing
- Layard, R, Nickell, S. og and Jackman, R (2005) *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press, Oxford.
- Legard, S., A. Schafft og Ø. Spjelkavik 2009: *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. Underveisrapport. Notat 7/2009, AFI: Oslo
- Liisberg, M. Ventegodt og K. Planck (2006) *Brug af særforanstaltninger over for psykisk syge kriminelle i et menneskeretligt perspektiv*. Udredning nr. 4. Institut for Menneskerettigheder og Rådet for Socialt Udsatte. København
- Levi, M. 'A model, a method and a map: rational choice in comparative and historical analysis', in M. I. Lichbach and A. S Zuckerman (eds.) *Comparative Politics* (Cambridge Univ. Press, 1997).
- Ligneau, K. og A. Waldschmidt (2009) *Report on Social Inclusion and Social Protection of Disabled People in European Countries – Germany*, Academic Network of European Disability Experts, Leeds
- Madsen, P. Kongshøj 2008 «The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we Compared to Others? And How Did We Get There?», i R. J.A. Muffels (red) *Flexibility and Employment Security in Europe*. Edward Elgar: Cheltenham
- Mahoney, J. og Thelen, K. (2009) «A theory of gradual institutional change», i Mahoney og Thelen (red.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press
- Majone, G. (1993) "The European Community between social policy and social regulation" *Journal of Common Market Studies*, 31: 2, 153–70.
- Markussen, Simen, 2010: Da sykefraværet falt som en stein, *Samfunnsøkonomen* , Nr 3
- Miller, M. M. J. Høgelund og P. C. Geerdsen, 2006 *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2005* (SFI – Danish National Centre for Social Research,).
- Ministry of Social Affairs and Employment 2010: «Short Survey on Social Security in the Netherlands», Netherlands
- Mitra, S. og D. Kruse Job Loss and Disability (January 2010, on file with BBI)

- Molden, T. H. & J. Tøssebro (2009) 'Definisjoner av funksjonshemming i empirisk forskning', in J. Tøssebro (ed) *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*, Universitetsforlaget
- Morris, M.; H. Ritchie and L. Clay: Section 14c of the fair Labor Standards Act: Framing Policy Issues (2002)
- Muysken, J. og T. Rutten 2002 Disability in the Netherlands: Another Dutch Disease? Discussion paper. CoffEE – Europe/Maastricht University
- Mykletun, Arnstein m.fl. 2010: Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings-og nærværsreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10, ifølge mandat av 27.11.09
- Møller, G. og J. Sannes, 2009, *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*, TF-rapport 253/2009, Telemarksforsking
- National Council on Disability 2005 The Social Security Administration's Efforts to Promote Employment for People with Disabilities: New Solutions to Old Problems, Washington D.C.
- National Council on Disability 2007 Empowerment of Americans with Disabilities: Breaking Barriers to Careers and Full Employment, Washington D.C.
- National Council on Disability 2009 National Disability Policy: A Progress Report 42 (2009), Washington D.C.
- NAV 2011 Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistikk og utredning Nedsatt arbeidsevne pr. mars 2011 (tilgjengelig på http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Ordin%C3%A6re+tiltaksdeltakere/_attachment/201013?_ts=12ff85c4be8)
- NAV 2010: Rundskriv om medisinske vilkår for rett til uførepensjon, Folketrygdloven para. 12.6, Endret 01.03.2010 av NAV Drift og utvikling, Arbeid og aktivitet.
- NAV 2008: Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter (http://www.attforingsbedriftene.no/Files/Filer/Annet/Ny_Kravspes_pr._15-07-08.doc)
- Normann, T. M. og E. Rønning (2008) EU-SILC som kilde til å avgrense gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne. Notater 2008/39. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOSOSKO 2006: Social tryghed i de nordiske lande 2004, Nordisk Socialstatistisk Komité

NOSOSKO (2007) Social Protection in the Nordic Countries 2005 København: Nordic Social-Statistical Committee

NOSOSKO 2009 Utfordringer for den nordiske velferdsstaten. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 41:2009. København

NOSOSKO 2010 *Social trygghed i de nordiske lande 2008/2009*. Nordisk Socialstatistisk Komité

NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering: Et inkluderende arbeidsliv. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet

NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet

NOU 2003:2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning: Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Avgitt til Sosialdepartementet

NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. Avgitt til Justis- og politidepartementet

NOU 2010: 5, *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. Utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. april 2008. Avgitt til Arbeidsdepartementet 4. mai 2010.

Normann, Tor Morten, Elisabeth Rønning og Elisabeth Nørgaard 2010: Utfordringer for den nordiske velferdsstaten – sammenlignbare indikatorer, NOSOSKO

Nyssens M., 2006, *Social Enterprise*, Routledge, London.

Näringsdepartementet 2003: Inte bara Samhall. SOU 2003:56

OECD (1999) "Employment protection and labour market performance". Employment Outlook, Paris: OECD, ss. 49–132

OECD 2002 Economics Survey Netherlands, Paris

OECD, 2003 Employment protection and labour market performance', Employment Outlook, pp. 49–132.

OECD (2003) Transforming Disability into Ability, Paris: OECD

OECD 2006 *Sickness, Disability and Work. Norway, Poland and Switzerland* (OECD, 2006).

- OECD 2009a Employment outlook. Tackling the jobs crisis. OECD, Paris.
- OECD 2009b Sicknes, Disability and Work. Keeping Track in the Economic Downturn. Background paper. Paris, www.oecd.org/els/disability
- OECD 2009 Sicknes, Disability and Work. Breaking the Barriers. Sweden: Will the Recent Reforms Make it? OECD: Paris
- OECD 2010 Employment Outlook 2010. Moving Beyond the Jobs Crisis. OECD: Paris
- OECD 2010 Sicknes, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries. OECD: Paris
- OECD (2011) Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators. OECD: Paris (tilgjengelig på www.oecd.org/els/social/indicators/SAG)
- Olsen, B. Kofod og Liisberg, M.V. (2005) Personer med funksjonsnedsettelse i Danmark. Udredning nr. 3. Institut for Menneskerettigheder: København
- Olsen, B. og M. T. Van (2007) Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Rapport fra tilleggundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2007. Rapporter 2007/40. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Ot.prop. nr 70 2006–2007 Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Pope, D. & Bamba, C. Has the disability discrimination act closed the employment gap? *Disability and Rehabilitation*. 2005; 27:1261–1266.
- Prinz Christopher 2010 Sicknes, Disability and Work: Lessons from Reforms and Lack of Change across the OECD countries, i Mikko Kautto og Jarna Bach-Othman (red.) *Disability and employment – lessons from reforms*, Report 2010:4, Finnish Centre for Pensions: Helsinki
- Quinn G. 2005a, 'The European Social Charter and EU Anti-discrimination Law – Two Force Fields with one Purpose', in G. de Búrca *et al* (eds.), *The Protection of Social Rights in Europe: Changes and Challenges*, Oxford University Press
- Quinn G. 2005b 'The Globalisation of Disability Law: An American Invention – A Worldwide Challenge', in P. Blanck (ed.), *International Library of Essays on Rights*, Ashgate
- Quinn G., 2007 Disability Discrimination Law in the European Union, in Meenan H, (Ed), *Equality Law in an Enlarged European Union*, Cambridge U Press.

Quinn, G. 2006 'The European Social Charter and EU Anti-discrimination Law – Two Force Fields with one Purpose' in Búrca et al (eds) *The Protection of Social Rights in Europe* Oxford U. Press

Rafstedt, Marie-Louise Jädert; Kerstin Fredriksson og Magnus Lemon 2009: *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008*. Statistiska centralbyrån SCB

Ramm, J. (2006) Inntektsforholdene til grupper med nedsatt funksjonsevne – inntektsregnskap for personer. Rapport 2006/18. Statistisk sentralbyrå, Oslo. Rauch 2008

RWI 2009 Analysis of the reintegration market 2008/2009. Survey of developments in the reintegration market in the Netherlands, Council for Work and Income: Amsterdam

Røed, K. & O. Raaum 2006 Do Labour Market Programmes Speed Up the Return to Work?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68, 5, 541–68

Sainsbury, R. m.fl. 2006 *New Deal for Disabled People Evaluation: Eligible Population Survey*. University of York Research Report No 324, On behalf of the Department for Work and Pensions, UK

Sainsbury, R. 2011. Policies for promoting labour market participation of persons with disabilities in Europe and USA. UK National Report. Working Paper No. NOVA 2457 University of York

Salonen, T. og R. Ulmestig 2004 Nedersta trappsteget : En studie om kommunal aktivering. Växjö, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete. 110.

Samoy, E. 2010 Policies for promoting labour market participation of persons with disabilities in Europe and USA _ Belgium. Rapport til NOVA. Department of Work and Social Economy of the Flemish Community

Samoy, E. (2005) *Beyond the benefit trap. Disability pensions and incentives for work*. rapport juli 2005 Flemish Fund for the Integration of Persons with Disabilities, Belgia.

Schafft A. 2007: Ansettelse av personer med psykiske lidelser i ordinære bedrifter: Vi må forstå arbeidsgivernes grunner, *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 4(3): 254–261

Schafft, A. og Ø. Spjelkavik 2006 På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. AFI-rapport 7/2006. AFI: Oslo

Schafft, A. og Ø. Spjelkavik 2010 Arbeidsgiverlos. Evaluering av pilotprosjekt. Underveisrapport. AFI-notat nr 6/2010, AFI: Oslo

- Schartz, H. A. et al 2006 'Workplace Accommodations: Empirical Study of Current Employees', *Missisipi Law J*, 75
- Schur, L., Kruse, D. Blasi, J, & Blanck, P. (2009) 'Is Disability Disabling In All Workplaces? Workplace Disparities and Corporate Culture', *Industrial Relations*, 48:3, 381–410.
- Schoonheim, J. og J.C. Smits (2009) Report on the social inclusion and social protection of disabled people in European countries: the Netherlands; ANED.
- Shima, I; E. Zólymoi og A. Zaidi (2008) *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*, Policy Brief February (1) 2008, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien
- Sibbmark, K. og C. Runeson Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU): Uppsala
- Skedinger, Per og Barbro Widerstedt, (2007) "Cream skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden", *International Journal of Manpower*, Vol. 28 Iss: 8, pp.694 – 714
- Skogman Thoursie, Peter 1999 Disability and Work in Sweden, SOFI, Stockholms Universitet
- Socialdepartementet. Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Prop. 1999/2000:79
- Socialdepartementet 2010: Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt. Skr. 2009/10:166
- Socialdepartementet 2008: Lov att välja – Lag Om Valfrihetssystem. SOU 2008:15, Statens offentliga utredningar (SOU) 29 februari 2008.
- Socialdepartementet 2008 Lag om valfrihetssystem. Prop. 2008/09:29
- Socialdepartementet 2009: En politik för personer med psykisk sjukdom eller psykisk funktionsnedsättning. Skr. 2008/09:185
- Social Firms UK 2010 *Mapping report. The UK Social Firm Sector 2010* (<http://www.socialfirms.co.uk/resources/library/2010-social-firm-sector-mapping>)
- Socialstyrelsen 2010: Alltjämt ojämlikt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning, Stockholm
- SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete. Socialdepartementet: Stockholm
- Spjelkavik, Øystein og M. J. Evans, 2007, paper no. 8, Impressions of Supported Employment, Oslo AFI

- Spjelkavik, Ø. (1991) Ulike tilnæringsmåter til bedriftsintern attføring. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 5/91
- Spjelkavik, Ø. (1994) Østfoldmodellen. Evaluering av et prosjekt i bedriftsintern attføring. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 5/91
- Spjelkavik, Ø. og S. Widding (2005) Funksjonshemmet i arbeidslivet – fortsatt usynlig? Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet. AFI notat 4/05
- Spjelkavik, Ø. 2007 Unge funksjonshemmede på praksisplass og i jobb. AFI-notat 4/2007, AFI: Oslo
- Spjelkavik, Ø. (2008) Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? – Evaluering av forsøk i fem fylker. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Stapleton, D. og Burkhauser, R. red. (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan
- Statistiska centralbyrån SCB 2008 Vanligere med dålig hälsa hos funktionsnedsatta, Velfärd Nr 2 2008
- St.mld. 9. (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, Arbeidsdepartementet
- Sverige 2000: Prop. 2000/01:96 og bet. 2000/01:SfU15 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension;
- Sverige 2004: Vägledning 2004:9 Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till ersättning, beräkning m.m.,
- Sverige 2007a Vägledning 2007:1 Sjukersättning och aktivitetsersättning – under tid med ersättning;
- Sverige 2007b Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukförsäkringsprocess för ökad återgång i arbete
- Tergeist, P. og D. Grubb 2006 *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Working paper 42, OECD: Paris
- Thomsen, L. B. og J. Høgelund (2011) *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. rapport 11:08, SFI: København SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Thorton, P. og N. Lunt 1997. *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries*, Cornell University Gladnet collection
digitalcommons.ilr.conrell.edu/gladnetcollect/158

- Tøssebro, J. 2010 *Hva er funksjonshemming*. Universitetsforlaget: Oslo
- UNDP 2010 Human Development Report 2010 —20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, FNs utviklingsprogram: Geneve
- US Department of Education, January 22 2001, Part XVI 34 CFR Part 361 State Vocational Rehabilitation Program, Final Rule VerDate 11 MAY 2000 19: 17 Jan 20, 2001.
- US Department of Labor 2007, Customized Employment: employers and workers: Creating a Competitive Edge, Washington D.C.
- Visier, L. 1998, Sheltered employment for persons with disabilities, International Labour Review, Vol. 137: 3
- Van Opstal, Wim; Deraedt, Eva og Gijssels, Caroline, 2009, Monitoring Profile Shifts and Differences among Work Integration Social Enterprises in Flanders, MPRA paper 16398, University of Munchen
- Vedung, Evert (1998) "Policy Instruments: Typologies and Theories", i Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung (red.), Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation, New Brunswick, Transaction Publishers, 21–58
- Vik, K. (1999) Employers as a Target Group for Disability Policies: A Comparative Study of the Scandinavian Countries in the 1990s. hovedfagsoppgave, Trondheim: ISS, NTNU
- Wadensjö, Eskil 2006: Utbildning, arbetsmarknad och inkomster. Hur påverkar utbildning arbete och inkomster för personer med funktionshinder? GBG FAS
- Wadensjö, Eskil 2002 Labour market policy for disabled people in the EU. Country study: Sweden.. Notat for EU
- Wadensjö, Eskil 2000 The employment status of disabled people in the EU. Country study: Sweden. Notat for EU
- Waldschmidt A. og K. Lingnau 2008, *Report on the employment of disabled people in European countries* (tilgjengelig på <http://www.disability-europe.net/content/pdf/DE%20Employment%20report.pdf>)
- Waldschmidt, Anne; Kathrin Lingnau og Sandra Meinert (2009) Report on employment of disabled people in European countries – Germany. Academic Network of European Disability Experts, Leeds

- Waldschmidt, Anne og Sandra Meinert (2010) *German policies for promoting labour market participation of persons with disabilities*. Notat utarbeidet for NOVA: Oslo
- Wallerstein, M. m.fl. (1997) "Unions, employers' associations and wage setting institutions in Northern and Central Europe, 1950–1992", *Industrial and Labour Relations Review*, 50:3, 379–401
- Ward T. og Grammenos, S. red. (2007) Men and women with disabilities in the EU: Statistical analysis of the LFS ad hoc module and the EU-SILC. APPLICA og CESEP og ALPHAMETRICS
- Weber, M. (1949) *The Methodology of the Social Sciences*, Free Press
- Westerlind, L. 2011 Changes to reduce sickness absence in Sweden, i Mikko Kautto og Jarna Bach-Othman (red.) *Disability and employment – lessons from reforms*, Report 2010:4, Finnish Centre for Pensions: Helsinki
- Westregård, Annamaria 2008: Arbetsgivarens ökade ansvar för sjuklön och rehabilitering kontra arbetstagarernas integritet – Går det att förena? Rapport 2008:18 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) Uppsala
- Whittle, R. og Halvorsen, R. 2007 From disabling barriers to participation: the opportunities created by the EU equality strategy, in Hvinden & Johansson (eds.): *Citizenship in Nordic Welfare States*, Routledge, pp. 184–199
- Wilthagen, T. og F. Tros (2004) The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets, *European Review of Labour and Research* vol. 10, nr. 2, 166–186
- Øverbye, E. 2006 «Activation policy in the Nordic Countries», i *Sustainable Development in the Nordic Countries*, København: NOSOSOK