

Hva er verdien av Varig tilrettelagt arbeid?

*En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av
arbeidsmarkedstiltaket VTA.*

Linn Renate S. Andersen og Margrete Laland

Veileder: Victor D. Norman

Masterutredning, institutt for samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Ved inngangen av 2011 vedtok Regjeringen kutt i skjermede arbeidsplasser, for deretter å gjøre helomvending og verne disse i revidert nasjonalbudsjett. Hvilken samfunnsøkonomisk verdi har denne beslutningen om å verne skjermede arbeidsplasser?

Denne masteroppgaven er en samfunnsøkonomisk analyse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) for utviklingshemmede. Gjennom utredningen vil det fremgå hvordan en samfunnsøkonomisk nyttekostnadsanalyse kan være et bidrag til myndighetenes beslutning om å verne slike arbeidsmarkedstiltak. I utredningen presenteres tre virkemidler; dagsenter, VTA og ordinært arbeid med tilrettelegging. Disse virkemidlene brukes så for å beskrive tre ulike scenarier, hvor de forskjellige virkemidlene benyttes i ulik grad – derigjennom vises innvirkningen utformingen av arbeidsmarkedspolitikken i Norge kan ha for samfunnet.

Analysen vår viser at deltagelse i VTA er svært samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med en dagsenterplass, og oppgaven kan sees på som et bidrag inn i diskusjonen rundt arbeidsmarkedstiltak og -muligheter rettet mot utviklingshemmede.

Forord

Denne utredningen er et resultat av det selvstendige skriftlige arbeidet på masterstudiet ved Norges Handelshøyskole (NHH), og er skrevet innenfor fagområdet samfunnsøkonomi. Oppgaven har vi skrevet på oppdrag fra Arbeidsgiverforeningen for Vekstbedriftene (ASVL).

Gjennom dette arbeidet har vi fått muligheten til å gå nærmere inn i arbeidsmarkedstiltak og –politikk i Norge, da særlig for personer som ofte opplever marginalisering i arbeidsmarkedet. Den pågående politiske debatten rundt dette har vært med på å gjøre dette til en interessant, og ikke minst aktuell, problemstilling. I tillegg har bruken av en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse vært utfordrende og spennende, samtidig som oppgaven har gitt oss mulighet til å kombinere det vi har lært i flere av kursene vi har fulgt her ved NHH.

Vi vil takke vår veileder Victor D. Norman for god veiledning og konstruktive innspill underveis i prosessen. Vi vil også takke sekretariatet i ASVL, ansatte i Bergen Kommune og ansatte i NAV Hordaland for å ha vært behjelpelige med opplysninger. Til slutt vil vi takke Kirsti H. Opsahl for hennes gode hjelp i slutfasen.

Bergen, 30.mai 2011

Linn Renate S. Andersen og Margrete Laland

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
Tabelloversikt	7
Figuroversikt	8
1. Innledning	9
1.1. Den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid	9
1.2 Hva er VTA og hvem gjelder det?	10
1.2.1 Finansiering	11
1.3 Tidligere forskning	11
1.3.1 <i>De har jo uansett uførepensjon</i>	12
1.3.2 <i>Versjoner av arbeid</i>	12
1.3.3 <i>Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av yrkesmessig attføring</i>	13
1.4 Hovedfunn	13
1.5 Struktur	13
2.0 Problem- og formålsbeskrivelse	15
2.1. Spesifisering av problemstillingen	15
2.2 Avgrensning av oppgaven	16
2.2.1 Brukergruppen	16
2.2.2 Dagens situasjon og potensielle tiltak	17
2.2.3 Beslutningstaker	18
2.3 Hypotese - antagelser om resultat	19
3.0 Teori	20
3.1 Verdien av arbeid	20
3.1.1 Arbeid i et samfunnsperspektiv	20
3.1.2 Behov og trivsel	21
3.1.3 Livskvalitet	23
3.1.4 Arbeid og livskvalitet	25
3.1.5 Individuelle kostnader ved arbeid	26
3.1.6 Vanedannelse og kostnaden ved arbeid	28
3.2 Arbeidsmarkedsteori	31
3.2.1 Arbeidsmarkedet	31
3.2.2 Skattekostnad	33
4.0 Metode for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger	37
4.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	37

4.1.1 Fordelingsvirkninger.....	38
4.2 Nåverdimetoden	38
4.3 Alternativkostnader	39
4.4 Eksterne virkninger og fortrenningseffekter	41
4.5 Finansiering av tiltaket.....	42
4.6 Risiko i samfunnsøkonomiske analyser	43
4.7 Verdsetting av ikke-prissatte virkninger	44
4.8 Steg i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering	45
5.0 Samfunnsøkonomisk analyse	48
5.1 Spesifisering av basisalternativ og tiltak.....	48
5.1.1 Basisalternativ: Dagsenter	49
5.1.2 Alternativ 1: Varig tilrettelagt arbeid	50
5.1.3 Alternativ 2: VTA og ordinært arbeid	51
5.2 Dagsenter.....	55
5.2.1 Samfunnsøkonomisk effekt	55
5.2.2 Nettobelastning for statskassen.....	56
5.2.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk effekt	56
5.3 Varig tilrettelagt arbeid	56
5.3.1 Samfunnsøkonomisk effekt	57
5.3.2 Nettobelastning for statskassen.....	60
5.3.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk effekt	62
5.4 Ordinært arbeid	62
5.4.1 Suksess	62
5.4.2 Ikke suksess	70
5.5 Nåverdianalyse av virkemidler og alternativer	73
5.5.1 Basisalternativ: Dagsenter	74
5.5.2 Alternativ 1: Varig tilrettelagt arbeid	74
5.5.3 Alternativ 2: VTA med ordinært arbeid	75
5.5.4 Sammenstilling av alternativer	76
5.6 Vurdering av ikke-prissatte effekter.....	76
5.6.1 Dagsenter og Varig tilrettelagt arbeid.....	76
5.6.2 Varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid	84
6.0 Oppsummering av resultater.....	92
6.1 Den samfunnsøkonomiske verdien av alternativ 1	93
6.2 Den samfunnsøkonomiske verdien av alternativ 2	93
6.3 Sensitivitetsanalyse	95
6.3.1 Diskonteringsrente.....	95

6.3.2 Sannsynlighet for feil tiltak	96
6.3.3 Sannsynlighet for vellykket overgang ordinært arbeid.....	97
6.3.4 Administrering NAV	98
6.3.5 Skattekostnad	99
6.3.6 Sensitivitetsanalyse, oppsummering.....	100
7.0 Diskusjon.....	101
7.1 Diskusjon av resultatene	101
7.1.1 Overgang fra dagsenter til VTA	101
7.1.2 VTA og ordinært arbeid.....	102
7.2 Begrensninger ved analysen.....	104
7.2.1 Kritikk av basisalternativet.....	104
7.2.2 Begrensninger ved alternativ 2	105
7.2.3 Reduserte helseutgifter	108
7.3 Begrensninger ved metoden.....	108
7.3.1 Begrensninger ved samfunnsøkonomisk prosjektvurdering.....	108
7.3.2 Skattekostnad	109
8.0 Konklusjon	111
8.1 Oppsummering.....	111
8.2 Den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid.....	111
8.3 Implikasjoner av resultatene	112
8.4 Anbefalinger.....	115
9.0 Kilder	117
9.1 Artikler, dokumenter, nettsider og lignende	117
9.2 Informasjon hentet fra kommunikasjon med kyndige	122
Appendiks.....	123
Appendiks 1	123

Tabelloversikt

Tabell 4.1 Vurdering av ikke-prissatte effekter.....	45
Tabell 5.1: Samfunnsøkonomisk effekt dagsenter.....	55
Tabell 5.2: Nettobelastning dagsenter.....	56
Tabell 5.3: Skattejustert effekt dagsenter.....	56
Tabell 5.4: Verdiskapning innad i Vekstbedrifter.....	58
Tabell 5.5: Samfunnsøkonomisk effekt VTA.....	60
Tabell 5.6: Nettobelastning VTA.....	61
Tabell 5.7: Skattejustert effekt VTA.....	62
Tabell 5.8: Samfunnsøkonomisk effekt overgang ordinært arbeid, suksess.....	67
Tabell 5.9: Nettobelastning overgang ordinært arbeid, suksess.....	69
Tabell 5.10: Skattejustert effekt overgang ordinært arbeid, suksess.....	70
Tabell 5.11: Verdiskapning Vekstbedrifter, eksklusiv lønn.....	71
Tabell 5.12: Samfunnsøkonomisk effekt overgang ordinært arbeid, ikke suksess.....	72
Tabell 5.13: Nettobelastning overgang ordinært arbeid, ikke suksess.....	73
Tabell 5.14: Skattejustert effekt overgang ordinært arbeid, ikke suksess.....	73
Tabell 5.15: Sammenstilling alternativer.....	76
Tabell 5.16: Oppsummering av ikke-prissatte effekter for VTA og dagsenter.....	84
Tabell 5.17: Oppsummering av ikke-prissatte effekter for overgang til ordinært arbeid.....	92
Tabell 6.1: Oppsummering alternativ 1.....	93
Tabell 6.2: Ikke-prissatte effekter alternativ 1	93
Tabell 6.3: Oppsummering alternativ 2.....	94
Tabell 6.4: Ikke-prissatte effekter alternativ 2.....	94
Tabell 6.5: Sensitivitetsanalyse avkastningskrav.....	95
Tabell 6.6: Sensitivitetsanalyse θ	96
Tabell 6.7: Sensitivitetsanalyse p	97
Tabell 6.8: Bemanningsforhold NAV.....	98
Tabell 6.9: Sensitivitetsanalyse skattekostnad.....	99
Tabell 8.1: Implikasjoner av resultatene (i millioner kroner).....	115
Tabell A1: Antall utviklingshemmede deltagere i VTA i Bergen Kommune.....	123

Figuroversikt

Figur 2.1 De ulike scenariene: dagsenter, dagens situasjon og ønsket utvikling	18
Figur 3.1 Sammenheng mellom Maslows og Herzbergs teorier	22
Figur 3.2 Arbeid – et gode eller et onde?	27
Figur 3.3 Verdsetting av to goder.....	28
Figur 3.4 Verdsetting av goder med vanedannelse	31
Figur 3.5 Tilpasning perfekt arbeidsmarked	33
Figur 3.6 Effekter av skatter i et arbeidsmarked	34
Figur 3.7 Effektivitetstap ved innføring av inntektsskatt	36
Figur 5.1 Sannsynlighetsfordeling, alternativ 2	53
Figur 5.2 Alternativ 2 ved suksessfull overgang til ordinært arbeid	54
Figur 5.3 Alternativ 2 ved suksessfull overgang til ordinært arbeid, med tallverdier.....	64
Figur 8.1 Fordeling av de utviklingshemmede i de ulike scenariene – Bergen Kommune....	114

1. Innledning

1.1. Den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid

Rundt årsskiftet 2010/2011 pågikk det en diskusjon i media og storting om hvorvidt man skulle kutte i antall tiltaksplasser innenfor Varig tilrettelagt arbeid [VTA] og andre skjermede arbeidsmarkedstiltak. Innstillingen fra Stortinget var i utgangspunktet at tiltaksplassene beregnet på de som står lengst fra ordinært arbeidsmarked skulle skjermes fra de planlagte kuttene. Likevel ble det lagt opp til kraftige kutt i VTA våren 2011 ved enkelte NAV-kontorer. Dette førte til at arbeidsminister Hanne Bjurstrøm kom på banen, og krevde full skjerming av VTA-plassene (ASVL, 2011a). Ved fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett la Regjeringen opp til ytterligere vern av tiltaksplasser i skjermet sektor (ASVL, 2011c). Hva er det som gjør at slike arbeidsmarkedstiltak beskyttes for kutt?

Det er i dag en relativt stor andel av befolkningen i Norge som mottar uførepensjon, antallet har ligget på rundt 300.000 personer de siste 10 årene (NAV, 2010). VTA er et arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot denne gruppen, og det forsøker å mobilisere ressursene disse personene representerer. Blant de uføretrygdene er det selvsagt stor variasjon i grad av restarbeidsevne, men la oss gjøre et tankeeksperiment. Dersom vi antar at hver person som går på uføretrygd i gjennomsnitt har 20 % restarbeidsevne og tar utgangspunkt i gjennomsnittlig verdiskapning, vil dette representere omtrent 90.000 kroner per år per person (SSB, 2010, SSB, 2011a). Aggregert over 300.000 uføretrygdene tilsvarer dette ca. kroner 27 milliarder per år. Dette er med andre ord viktige ressurser, tilsvarende snaut 25 % av oljeinntektene som er foreslått brukt i revidert nasjonalbudsjett for 2011 (Finansdepartementet, 2011). En nærmere undersøkelse rundt den samfunnsøkonomiske verdien av det eneste arbeidsmarkedstiltaket som i dag er rettet mot uføretrygdene, Varig tilrettelagt arbeid, synes dermed interessant. Hvor store ressurser er det snakk om og hvilke gevinster kan samfunnet få av at en uføretrygdet går over i VTA?

Ved å bruke en samfunnsøkonomisk analyse til å belyse dette spørsmålet, er det mulig å gi større åpenhet rundt hvilke faktorer som ligger til grunn for beslutninger i arbeidsmarkedspolitikken. Beslutningstakerne vil kunne stilles til ansvar for de valg de tar (Andreassen, 2011). Samfunnsøkonomiske analyser gir videre systematisk og

etterprøvable informasjon rundt de tiltak som fremmes, og bidrar derigjennom til den offentlige debatten.

1.2 Hva er VTA og hvem gjelder det?

Varig tilrettelagt arbeid er et arbeidsmarkedstiltak for personer som har, eller i nærmeste fremtid vil bli tildelt, uførepensjon. Tiltaket ble opprettet i forbindelse med HVPU-reformen i 1992, der ansvaret for psykisk utviklingshemmede ble overført fra fylkeskommune til hjemstedskommune (Olsen, 2009). Det ble med dette opprettet vernede bedrifter rundt om i Norge slik at de daglige aktivitetene fra institusjonslivet, så som eksempelvis snekring og vedhogst, kunne fortsette. Det har videre vært flere mindre reformer og endringer av tiltaket, hvor den største endringen som har skjedd trolig er utviklingen i sammensetningen av deltagerne. Den mest utbredte diagnosebakgrunnen i VTA er fremdeles psykisk utviklingshemming, men det har vært en kraftig økning av personer med andre yrkeshemminger (Mandal, 2008).

I all hovedsak kan vi dele arbeidsmarkedstiltakene i Norge i to basert på deres hovedfokus. På den ene siden er det tiltakene som fokuserer på rehabilitering av personer tilbake i ordinært arbeid, og i denne sammenheng tilføring av kunnskap. På den andre siden er det de tiltakene som ansetter personer i stillinger hvor det er lavere krav, og der deltagelse og arbeid er et mål i seg selv. Varig tilrettelagt arbeid inneholder begge disse elementene, og kravspesifikasjonen for tiltaket belyser nettopp dette. Kravspesifikasjonen er en avtale som tegnes mellom tiltaksarrangør og NAV, hvor det blant annet står at "arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltagerne gjennom kvalifisering og tilrettede arbeidsoppgaver" (NAV, 2011a). Dette innebærer at VTA skal tilføre kunnskap og stimulere til (egen)utvikling, slik at deltageren på lengre sikt kan bevege seg mot ordinært arbeidsliv. Varig tilrettelagt arbeid er dermed "arbeidsplasser NAV tilbyr personer som er innvilget varig uførepensjon, og som har behov for en arbeidsplass der oppgavene er individuelt tilpasset" (ASVL, 2011b). Det er altså et tiltak i en skjermet virksomhet hvor produktivitetskravet er lavere enn i det ordinære arbeidsmarked.

Til tross for navnet "varig", står det i kravspesifikasjonen at VTA ikke skal være et evigvarende tiltak. VTA er per dags dato det eneste arbeidsmarkedstiltaket, bortsett fra lønnstilskuddsordningen TULT, som ikke er tidsbegrenset.

1.2.1 Finansiering

Finansieringsansvaret for VTA er delt mellom staten og hjemkommunen til deltageren i tiltaket. Totalt mottatt beløp for tiltaksarrangør var i 2010 kroner 124.500, hvor 75 % dekkes av staten (ASVL 2010a). Hjemstedskommunen skal minimum dekke de resterende 25 %, men kommuner som ønsker kan bidra ytterligere. Deler av kostnadene til en VTA-plass dekkes også gjennom verdiskapningen i bedriftene; det skapes i dag verdier for omtrent 800 millioner kroner i Vekstbedriftene (ASVL, 2011b).

Deltagerne i VTA mottar en bonuslønn gitt ut ifra overskuddet til bedriften, i tillegg til uførepensjonen sin. Minstekravet til bonuslønn er 13,75 kroner per time, avtalt gjennom VTA-overenskomsten 2010-2012¹ (VTA-overenskomsten, 2010). Lønnsinntekten en deltager i VTA kan motta er begrenset opp til én gang folketrygdens grunnbeløp (Mandal, 2008). Til tross for at lønnen i seg selv ikke er noe å skryte av, kan flere NAV-kontor melde om ventelister av folk som ønsker å delta i tiltaket² (Mandal, 2008). VTA gir deltagerne et arbeid å gå til, samtidig som deltagerne selv bidrar til verdiskapning og dermed til norsk næringsliv. Vi vil i vår analyse forsøke å sammenstille effektene av dette tiltaket.

1.3 Tidligere forskning

Undersøkelser av arbeidssituasjonen til marginaliserte i arbeidsmarkedet har blitt gjennomført med ulik fokus, og vi vil presentere et utvalg av denne forskningen som foreligger. *De har jo uansett uførepensjon* og *Versjoner av arbeid* er begge artikler som har blitt gjennomført basert på intervjuer. Førstnevnte fokuserer på hvordan arbeidsmarkedstiltaket VTA er organisert og om dette fungerer, mens sistnevnte i hovedsak fokuserer på deltagernes opplevelse av VTA. Dahl, Hansen, Lensberg og Pedersen (1991) har gjennomført en empirisk litteraturstudie av ulik forskning på den samfunnsøkonomiske verdien av arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede.

¹ VTA-overenskomsten er en avtale mellom ASVL, Fellesforbundet og LO. VTA-overenskomsten er et avtaleverk bygget på de samme prinsipper som et hvilket som helst annet avtaleverk innen privat sektor inngått mellom arbeidsgiverforeninger på den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge (LO) på den andre (VTA-overenskomsten, 2010).

² Det finnes i dag ingen offentlig uttalt intensjon om at det skal holdes ventelister, og ved flere NAV-kontorer gjøres heller ikke dette. Hvor stor etterspørselen etter VTA-plasser er, vites dermed ikke, men tidligere funn tyder på at det er ventelister i de fleste kommuner (Mandal, 2008).

1.3.1 *De har jo uansett utførepensjon*

I FAFO-rapport 42:2008 gjennomfører Roland Mandal en undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Gjennom kvalitative intervjuer og analyse av deltagerne forsøker forfatteren å svare på om Varig tilrettelagt arbeid bidrar til utvikling av brukernes ressurser og kompetanse. Videre ser Mandal (2008) på om VTA bidrar til å øke overgangen til ordinært arbeidsliv, og om det er noe som kan gjøres for å øke denne overgangssannsynligheten (Mandal, 2008). Han finner at overgang til ordinært arbeid kan økes gjennom å lære deltagerne i VTA opp i bransjer og oppgaver som er interessante for lokalt næringsliv (Mandal, 2008). Etter utførte intervjuer og analyse finner forfatteren at VTA er et viktig tilbud til de som står utenfor arbeidsmarkedet. Samtlige av de som ble intervjuet uttrykte en ”positiv holdning” til VTA og forfatteren anser ”passivitet og inaktivitet” som eneste alternativ for deltagerne (Mandal, 2008, s. 9). I *De har jo uansett utførepensjon* avdekkes også flere utfordringer VTA står overfor. Det kan for eksempel i mange tilfeller se ut til at graden av tilrettelegging ikke er høy nok. Videre har produktivitetskrav i tiltaksbedriftene og økt fokus på økonomi gjort at tiltaksarrangørene kan se ut til å velge deltagere ut ifra deres effektivitet og ikke ut ifra deres behov for tiltaksplass (Mandal, 2008).

1.3.2 *Versjoner av arbeid*

I sin doktorgradsavhandling *Versjoner av arbeid*, ser Terje Olsen på arbeidsmarkedstiltakene som han mener befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeidslivslogikk og omsorgslogikk (Olsen, 2009). Forfatteren har gjennomført feltarbeid ved syv avdelinger i forskjellige dagsentra og VTA-bedrifter. Videre ble det gjennomført intervjuer med både deltagere, ansatte ved tiltaksbedrifter, i NAV og i kommunen. Forskningen er case-basert med fokus på de ”case som kunne gi mest innsikt og empiri” rundt forskningsspørsmål forfatteren var interessert i (Olsen, 2009, side 97). Olsen (2009) fant at deltagerne i arbeidsmarkedstiltaket VTA ”selv ønsker seg slike jobber” (s.5). Videre påpekes det at flere psykisk utviklingshemmede kan gå over i ordinært arbeid ”når det legges til rette og de får arbeidsoppgaver som passer for dem” (Olsen, 2009, s. 5).

1.3.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av yrkesmessig attføring

I SNF-rapport 37/1991 gjennomfører Dahl et al. en empirisk litteraturstudie. Målet er å finne ut om yrkesmessig attføring er lønnsomt, og i så fall hvilke grupper det vil være mest hensiktsmessig å attføre sett fra samfunnets side. Forskerne gjennomfører litteraturstudier av materiale fra ulike land, og samtlige studier konkluderer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet av yrkesmessig attføring gitt forutsetningene som er tatt (Dahl et al., 1991). En svakhet med resultatene i de ulike analysene forskerne har gjennomgått er imidlertid at det ikke er utført sensitivitetsanalyser i særlig stor grad. Dahl et al. (1991) peker også på svakheter med de fleste undersøkelsene knyttet til basisalternativet som alternativene vurderes mot. Utredningene har i stor grad gått ut ifra at dagsenter er eneste alternativ i forhold til arbeid i vernet bedrift, noe som gjør at resultatene og konklusjonene betviles. I tillegg til å sammenligne tidligere forskning presenterer også Dahl et al. (1991) noen retningslinjer for hvordan man på best mulig måte kan gjennomføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering av arbeidsmarkedstiltak.

1.4 Hovedfunn

Vi har i denne utredningen funnet at Varig tilrettelagt arbeid er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med basisalternativet, dagsenter. Dersom en i tillegg åpner mulighetene for ordinært arbeid for de personene som er egnet for dette, vil den samfunnsøkonomiske verdien av situasjonen i arbeidsmarkedet for målgruppen vår bli enda høyere. Videre vil man, gjennom virkemidlene VTA og ordinært arbeid, kunne bidra til å gi deltagerne en mer meningsfull hverdag.

1.5 Struktur

I denne avhandlingen vil først problemstillingen ytterligere presenteres og belyses, sammen med formål og virkemidler. Videre vil teorien rundt arbeidets verdi for samfunn og individ beskrives, sammen med arbeidsmarkedsteori. Metoden vedrørende utførelsen av samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger vil også bli gjennomgått i nærmere detalj.

Før vi så setter i gang med selve analysedelen vil vi begynne med en mer detaljert presentasjon av basisalternativet dagsenter og en skissering av de to alternativene våre.

Disse to er VTA, og VTA hvor en i tillegg tar hensyn til at noen kan fungere i ordinært arbeid med tilrettelegging. Utrekninger over samfunnsøkonomiske kostnader, skattekostnad og dermed skattejusterte samfunnsøkonomiske kostnader ved de ulike virkemidlene følger så, etterfulgt av en nåverdianalyse av tiltakene. Videre presenteres de ikke-prissatte virkningene ved tiltakene slik at total samfunnsøkonomisk effekt kan belyses. Avslutningsvis gjennomføres en oppsummering av analysen, sensitivitetsanalyser samt en diskusjon av funnene vi har gjort. Til slutt følger konklusjon og implikasjoner på grunnlag av ovennevnte punkter.

2.0 Problem- og formålsbeskrivelse

I Norge i dag er det som tidligere nevnt rundt 300.000 personer som mottar uføretrygd, og disse opplever ofte å være marginalisert fra samfunnet ettersom de ikke tar del i arbeidslivet. Mange trygdede har en restarbeidsevne - en ressurs samfunnet går glipp av ved at de holdes utenfor. Formålet med denne analysen er å se på den samfunnsøkonomiske effekten av å inkludere uføretrygdete i større grad i arbeidslivet. Videre vil det forøkes belyst hvordan dette kan påvirke personer som står langt fra arbeidsmarkedets hverdag og opplevde livskvalitet. Dagsenter, Varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid med tilrettelegging vil være aktuelle virkemidler for å nå målet om en mer innholdsrik hverdag. De to sistnevnte vil også trolig kunne presentere verdier for samfunnet ettersom personer i arbeid vil bidra til verdiskapning. Hovedfokuset vil være på arbeidsmarkedstiltaket Varig Tilrettelagt arbeid, det eneste arbeidsmarkedstiltaket som er rettet mot uføretrygdete, og problemstillingen blir som følger:

Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid (VTA)?

2.1. Spesifisering av problemstillingen

For å besvare spørsmålet vil det være hensiktsmessig med en klargjøring av hva som menes med de ulike elementene av problemstillingen. Arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) ble presentert innledningsvis, og det kan sies at tiltaket har en bredere sosial målsetning enn profitt. I forskrift for arbeidsmarkedstiltak (2008) står det at VTA ”skal bidra til å utvikle ressurser hos deltagerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver”.

Den samfunnsøkonomiske verdien av dette arbeidsmarkedstiltaket, i motsetning til en ren bedriftsøkonomisk vurdering, vil la oss se på hvordan samfunnet som helhet blir påvirket av tiltaket. Hvordan statlige inntekter og utgifter påvirkes, samt ikke-prissatte effekter og alternativkostnader vil bli presentert gjennom denne samfunnsøkonomiske prosjektvurderingen.

2.2 Avgrensning av oppgaven

2.2.1 Brukergruppen

Som tidligere nevnt er diagnosebakgrunnen for deltagerne i Varig tilrettelagt arbeid mer variert i dag enn det den var da tiltaket ble opprettet for nesten 20 år siden. Veien til ordinært arbeid kan være ulik ut i fra diagnosebakgrunn, og samtidig også være svært individuell. For eksempel vil veien tilbake kunne være relativt kortere for noen deltagere med psykiske lidelser, da disse i mange tilfeller har tidligere arbeidserfaring. Psykisk utviklingshemmede derimot, står lenger fra arbeidsmarkedet tradisjonelt sett. I 2009 var det ca. 7000 deltagere i VTA (ASVL, 2009). Av disse har andelen med psykisk utviklingshemming holdt seg stabil rundt 30 % over de siste årene (Brofoss-utvalget, 2011).

For å belyse problemstillingen rundt den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid, har vi valgt å fokusere på nettopp den tradisjonelle målgruppen til VTA, utviklingshemmede, som trolig er en av de gruppene som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Problemstillingen blir dermed spisset til:

Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid for utviklingshemmede?

Gjennom en samfunnsøkonomisk nyttekostnadsanalyse ønsker vi å belyse samfunnets og deltageres nytte og kostnader ved dette tiltaket.

2.2.1.1 Definisjon utviklingshemming

Utviklingshemmede er en svært heterogen gruppe, og er i følge Olsen "likeså forskjellige som et hvilket som helst utvalg av norske borgere" (Olsen, 2009, s. 22). Han skriver videre at utviklingshemming er en "kulturelt skapt kategori som refererer til personer som oppfattes som 'annerledes' relatert til reduserte intellektuelle evner" (Olsen, 2009, s. 21).

Utviklingshemming fremmes dermed som noe som er blitt skapt av en interaksjon mellom samfunnet og kjennetegnene i en persons kropp. "Utviklingshemming" har også en funksjon rent administrativt i velferdsstaten. Er man definert som psykisk utviklingshemmet blir man antatt for å være yrkeshemmet, og har ut fra Folketrygdloven rett på arbeidsmarkedstiltak. Stortinget anser personer som har "fått

sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid nedsatt, eller fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket” som yrkeshemmede (Stortingsmelding 9, 2006-07, s. 69). Årsakene til dette kan være skade, lyte eller sosial mistilpasning.

Basert på definisjonene over velger vi videre i vårt arbeid å bruke følgende definisjon av begrepet utviklingshemming: ”personer med kognitiv funksjonshemming av en slik art at det utløser rettigheter i form av velferdsstatlige ordninger” (Olsen, 2009, s. 22).

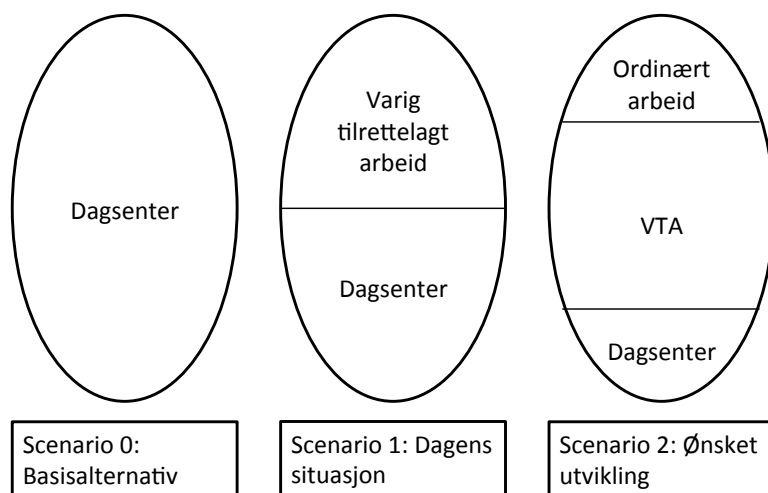
2.2.2 Dagens situasjon og potensielle tiltak

Direktøren for Senter for statlig økonomistyring sier at en samfunnsøkonomisk analyse skal beskrive hvordan verden ser ut dersom ingen tiltak blir iverksatt på et område, og identifisere potensielle tiltak (Andreassen, 2011). Dette innebærer at vi i lønnsomhetsanalysen vil sammenligne en situasjon uten arbeidsmarkedstiltak mot potensielle tiltak.

Virkemiddelet dagsenter definerer vi som basisalternativ, da dette er en situasjon hvor ingen arbeidsmarkedstiltak er iverksatt. Gitt at det ikke finnes noen arbeidstiltak for utviklingshemmede, vil dagsenter trolig være det mest aktuelle alternativet. Vi antar videre i analysen at det i hovedsak finnes to typer arbeidsmarkedstiltak som er potensielle alternativ til dagsenter. Disse to er Varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid med tilrettelegging, som vil bli kombinert i våre to alternativer. Alternativ 1 defineres med dette som Varig tilrettelagt arbeid.

Videre definerer vi alternativ 2 som Varig tilrettelagt arbeid, med en sannsynlighet for at en deltager kan fungere i ordinært arbeid. Da utviklingshemmede, som tidligere nevnt, kan tenkes å oppleve ”en svikt i samspillet mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon” (Sosialkomiteen, 1994, s.15), antar vi at tilrettelegging trolig være nødvendig ved en potensiell overgang til ordinært arbeid. I analysen presenteres derfor alternativ 2 som forskjellen i den samfunnsøkonomiske verdien av dagsenter og VTA, hvor vi inkluderer en sannsynlighet for at en person kan arbeide ordinært med tilrettelegging.

Det er viktig å belyse det faktum at det også i basisalternativet og alternativ 1 vil være personer i ordinært arbeid. Disse er i ordinært arbeid uten organisert tilrettelegging



Figur 2.1 De ulike scenariene: dagsenter, dagens situasjon og ønsket utvikling

og er dermed vanskelige å tallfeste; for våre analyseformål sees derfor disse bort ifra. Ordinært arbeid introduseres først i alternativ 2.

Sammenhengene mellom de ulike scenariene vises i figur 2.1, hvor virkemidlene er satt inn i ulike scenarier. Scenario 0 tilsvarer basisalternativet hvor samtlige utviklingshemmede er i dagsenter. Scenario 1 tilsvarer dagens situasjon hvor virkemiddelet VTA gjelder for ca. 50 % av de utviklingshemmede, og dagsenter for de resterende. Dette er tilnærmet lik dagens situasjon i Bergen Kommune (se appendiks 1). Scenario 2 viser en optimal utvikling hvor flere utviklingshemmede går over i VTA, og hvor de sterkeste og mest motiverte får mulighet til å gå over i ordinært arbeid med tilrettelegging. Her økes andelen utviklingshemmede i VTA, samtidig som at andelen på dagsenter reduseres. Den samfunnsøkonomiske effekten av de ulike scenariene blir vist etter at analysen av de ulike virkemidlene, og dermed alternativene, har blitt gjennomført i del 5.

2.2.3 Beslutningstaker

I en samfunnsøkonomisk analyse skal beslutningstaker presenteres. Analysen som skal gjennomføres i påfølgende kapitler vil ikke føre til noen beslutning, men kan kanskje brukes som del av et beslutningsgrunnlag når man skal avgjøre hvordan velferds- og arbeidsmarkedspolitikken skal utformes i fremtiden. Når det gjelder utformingen av arbeidsmarkedspolitikken i Norge styres dette av Regjeringen og Stortinget; disse er dermed beslutningstakere i spørsmål som omfatter vår

problemstilling. Det å allokere offentlige knappe ressurser på en hensiktsmessig måte vil være en målsetning for disse, samtidig som de ønsker å fremme det beste for hvert enkelt individ.

Til tross for at Regjeringen ville skjerme vernede arbeidsplasser, gikk flere NAV-kontorer i mot denne intensjonen og besluttet kutt, som tidligere nevnt. Dette viser problematikken med bakkebyråkrati, hvor det oppstår en forskjell mellom intendert politikk og den politikk som faktisk utøves av byråkratene som er i kontakt med sluttbrukerne av offentlige tjenester (Lipsky, referert i Olsen, 2008). Dermed har også NAV innflytelse på beslutninger knyttet til arbeidsmarkedstiltak, og er en slags beslutningstaker. Definert som beslutningstaker er likevel Stortinget og Regjeringen, som utformer og utøver gjeldene politikk og retningslinjer.

2.3 Hypotese - antagelser om resultat

Sett opp mot basisalternativet dagsenter, tror vi at arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid vil gi samfunnsøkonomisk nytte. Nyttekomponentene som vil overskride kostnadene tror vi blant annet er knyttet til det at deltagerne i VTA bidrar til produksjon, det blir reduksjon i bemanningsbehov per person, samt deltagernes egen vurdering av å være i arbeid.

I alternativ 2 sammenligner vi også VTA med dagsenter, men vi tar i tillegg hensyn til at det er en sannsynlighet for at noen av deltagerne kan fungere i ordinært arbeid med tilrettelegging. Vi tror at en overgang til ordinært arbeidsliv for de dette kan være aktuelt for, vil gi enda høyere samfunnsøkonomiske nytte enn deltagelse i VTA. Dette som følge av blant annet økt verdiskapning og bortfall av stønader så som uføretrygd, i tillegg til en potensiell positiv subjektiv opplevelsen av å være i en ordinær jobb.

3.0 Teori

3.1 Verdien av arbeid

Arbeid er en stor del av livet til de fleste voksne mennesker og mange tilbringer minst 37,5 timer i uken på jobb. Dette gir grunnlag for å anta at arbeid er viktig. Arbeidsbegrepet presenteres i første omgang fra et samfunnsperspektiv, før betydningen av arbeid for et individ belyses gjennom temaer som behov og trivsel. Her vil begrepet livskvalitet bli relevant, og hvordan arbeid påvirker opplevd livskvalitet vil også forsøkes forklart.

3.1.1 Arbeid i et samfunnsperspektiv

Berge et al. (1999) diskuterer arbeidsbegrepet og betydningen av arbeid sett fra samfunnets side. De skriver om synet på arbeid som stammer ifra industrialiseringen, og hvordan dette synet forplikter oss til å gjøre en innsats for fellesskapet for å ikke havne utenfor. Dybvik (2005) sier at det ”å arbeide (...) blir vanligvis regnet som en grunnleggende forutsetning for at et menneske skal inngå som et fullverdig medlem av samfunnsfellesskapet” (s. 27). I dette industrialiserte arbeidsbegrepet ligger det en samfunnsnorm som sier at «du bør arbeide, ellers bidrar du ikke til fellesskapet».

Berge et al. (1999) diskuterer videre et nyere syn på arbeid, det senindustrielle synet. Her beskrives det fenomen at arbeid mer og mer er blitt del av en livsstil, hvor livsstilen tydeliggjør hvem man er og hvilke potensialer man besitter. De henviser til at enkeltmenneskets verdi hovedsakelig er ”evnen til å opptre som vellykket forbruker” (Berge et al, 1999, s. 16), og at arbeidet er et middel for å synliggjøre personlig identitet. Arbeid er altså blitt et uttrykk for livsstil og indre egenskaper (Olsen, 1999). Dette synet viser til at den sosiale delen av arbeid og samfunnsnormen kanskje betyr mindre i dagens samfunn. Kanskje er det heller forbruksmulighetene en oppnår gjennom arbeid og inntekt som er viktig, og som synliggjør identitet. Arbeid er dermed blitt et mer individuelt tema med tiden, og det handler mye mer om selvrealisering.

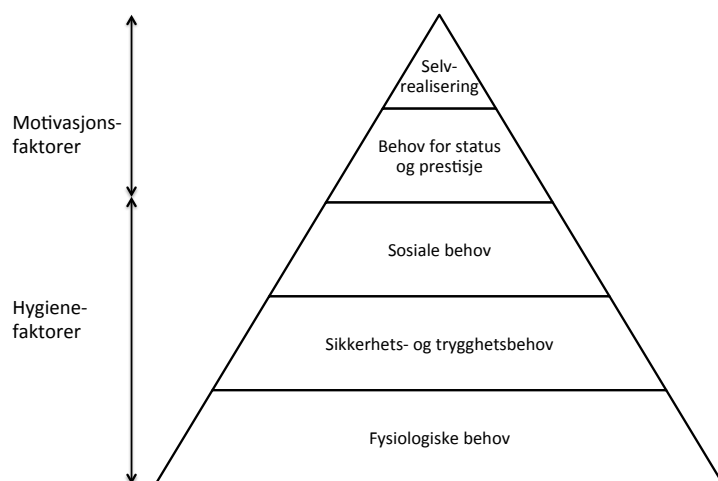
Hvilket av disse synene som faktisk regjerer i dagens samfunn kan videre diskuteres. Det senindustrielle synet hvor jobben din viser hvem du er og tydeliggjør personlige identiteter gjelder nok i ganske stor grad i dagens samfunn, men den industrielle normen om at en må bidra i fellesskapet er fortsatt relativt dominant. Personer som av ulike grunner ikke er i arbeid blir sett på som om de driver med lediggang, og kan kanskje derigjennom bli sett ned på.

3.1.2 Behov og trivsel

Maslow, referert i Busch og Vanebo (2003) og i Kaufman og Kaufman (2009), rangerer menneskelige behov i en pyramide, der de mest grunnleggende ligger i bunnen. Disse kaller han fysiologiske. Videre i stigende rekkefølge ligger så sikkerhetsbehov, sosiale behov og behovet for status og prestisje. Helt øverst er behovet for selvrealisering. Maslow mener at de mer grunnleggende behovene må være tilfredsstilt før høyere behov kan leves opp til (Busch & Vanebo, 2003, Kaufmann & Kaufmann, 2009).

Busch og Vanebo (2003) kritiserer Maslows noe rigide syn på rekkefølgen av stegene i prosessen. De påpeker at individer er ulike og at noen kan hoppe over nivå, eventuelt tilfredsstille ulike behov i ulik rekkefølge i forhold til pyramiden. Trolig har heller ikke alle like sterkt behov for å tilfredsstille alle nivå like godt, og i tillegg kan noen behov være skjulte for oss, slik at vi ikke direkte er bevisst dem (Busch & Vanebo, 2003). Det har heller ikke vært funnet særlig empirisk støtte for Maslow sin teori, noe som i stor grad skyldes denne diskusjonen om rekkefølgen. Til tross for dette kan teorien brukes til å belyse hvordan behovene deles inn etter påvirkning på trivsel og mistrivsel hos et individ (Kaufmann & Kaufmann, 2009).

Dette bringer oss til Herzberg sin to-faktorteori. Denne teorien sier at det finnes to kategorier av faktorer som kan bidra til trivsel og mistrivsel (Busch & Vanebo, 2003). De første faktorene er motivasjonsfaktorene som skaper trivsel i den grad de er tilstede, men de skaper ikke mistrivsel dersom de ikke er der. Det andre er hygienefaktorene. Mistrivsel forekommer i den grad disse ikke er tilstede, men å tilfredsstille disse vil ikke gi trivsel.



Figur 3.1 Sammenheng mellom Maslows og Herzbergs teorier. Hentet fra *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*. 5.utgave. Busch & Vanebo, 2003, s. 256.

De tre nederste behovene i pyramiden til Maslow kan sies å tilsvare hygienefaktorene til Herzberg. De to øverste behovene blir ofte sammenlignet med motivasjonsfaktorene slik det fremgår av figur 3.1 (Busch & Vanebo, 2003). Dette vil tilsa at fysiologiske behov, sikkerhetsbehov og sosiale relasjoner er viktige i den grad at de vil redusere misnøye. Behovene for status og prestisje, i tillegg til selvrealisering, vil i den grad de blir dekket muligens tilføre større verdi for en person. Dette siden de etter Herzberg sin teori er såkalte motivasjonsfaktorer og vil kunne bidra til trivsel.

3.1.2.1 Arbeid og trivsel

Disse to teoriene om behov og trivsel kan videre knyttes mer direkte opp mot arbeid. Arbeid er viktig i forhold til lønnsinntekt, og dette er igjen en viktig faktor for å kunne dekke *fysiologiske* behov (Olsen, 2009). Inntekt gir også en form for økonomisk *sikkerhet*, samtidig som arbeid bidrar til en større sikkerhet i dagenes innhold. Når du er i arbeid vet du i større grad hvordan dagene ser ut og hva de kommer til å inneholde. Dette kan gi enkelte personer en opplevelse av sikkerhet. Videre er arbeid en viktig faktor i forhold til *sosiale* relasjoner, da nye sosiale nettverk oppstår i arbeidsmiljøet mellom kollegaer. Disse tre behovene nevnt over ligger nederst på stigen til Maslow, og vil dermed i følge Herzberg kunne være med på å redusere mistrivsel. Dersom en person opplever mangelfull tilfredsstillelse av nevnte behov som arbeidsledig, kan dette føre til lavere trivsel i hverdagen. Det å gå ut i arbeid vil da kunne redusere misnøyen i den forstand at man føler at egen hverdag har større

verdi. I følge Maslow er det dog ikke gitt at dette betyr økt trivsel, det er heller en mer nøytral sinnsstemning.

I tillegg vil det å arbeide kunne gjøre at man føler man har en posisjon i samfunnet av betydning, og dermed dekke behov for status og *prestisje*. Det kan også her nevnes at en ved å arbeide kan føle at en bidrar i samfunnet, og dermed følger den industrielle samfunnsnormen. Gjennom arbeid vil det også kunne dukke opp muligheter for *selvrealisering*. Disse to behovene prestisje og selvrealisering tilsvarer de to øverste nivåene i pyramiden til Maslow, og vil dermed i tråd med Herzberg sin teori være med på å øke trivselen.

Det er imidlertid viktig å huske på kritikken av stegene i Maslow sin pyramide. Det er ikke gitt at behovene ovenfor nevnt i forbindelse med arbeid er like mye verdt for forskjellige personer. Dette betyr at et behov som sosiale nettverk kan være mer viktig enn status for noen, mens noen personer kanskje ikke legger noen som helst verdi i det å føle status. Det synes imidlertid rimelig å tro at disse behovene kan forklare hva som gjør arbeid viktig for oss mennesker. Sees behovspyramiden sammen med trivsel og mistrivsel fra Herzberg sin teori, gis det også en mulighet til å se på ulik grad av viktighet ved forskjellige sider av arbeidet. Alt dette gitt at en er klar over at individuelle preferanser kan være sprikende.

En person som får tilfredsstilt noen eller alle av behovene nevnt i teorien ovenfor gjennom arbeid, vil trolig få det bedre. I det å få det bedre ligger det altså en idé om at trivsel øker og mistrivsel reduseres ved at nødvendige behov er tilfredsstilt. Det å ha det bedre kan i dette tilfellet være synonymt med å oppnå bedre livskvalitet.

3.1.3 Livskvalitet

Det finnes utallige definisjoner på livskvalitet, og det virker som om det er to fokus innen fagfeltet som dominerer. Det ene er en ikke-materialistisk vinkling, mens det andre er et fokus på en mer subjektiv opplevelse. FN sin definisjon belyser denne forskjellen gjennom å definere livskvalitet, eller "quality of life" som: "Notion of human welfare (well-being) measured by social indicators rather than by «quantitative» measures of income and production" (FN, 2011).

Søren Ventegodt (2000) utførte, i samarbeid med Forskningscenter for Livskvalitet i Danmark, en undersøkelse som belyser livskvalitet. Undersøkelsen bestod av 2500 tilfeldig utvalgte personer som ble spurt om deres syn på egen livskvalitet. Resultatet samsvarte ikke med forventningene som lå til grunn i forkant av prosjektet, nemlig at jo høyere inntekt du har, jo høyere livskvalitet har du. De fant ingen statistisk sammenheng mellom selvrapportert lykke og årsinntekt (Ventegodt, 2000). Resultatene tydet på at livskvalitet i stedet handler om andre faktorer, så som ”helse, forholdet til oss selv, vennene våre, jobben vår og kvaliteten på sexlivet” (Ventegodt, 2000, s. 46-47).

De foregående argumentene indikerer at livskvalitet ikke henger entydig sammen med inntekt og materielle goder. I Norges offentlige utredninger, nr.2, om livshjelp, har Helse- og omsorgsdepartementet (1999) mer fokus på livskvalitet som en subjektiv opplevelse, og fremhever at som følge av at livskvalitet er noe subjektivt er det vanskelig å måle. Departementet anbefaler dermed at det brukes en eller flere indikatorer for å beskrive den. Livskvalitet fremheves som et individs opplevelse av positive og negative sider ved livet generelt, og med dette indikerer de at livskvalitet har noe med hvordan en føler seg å gjøre.

En definisjon av begrepet livskvalitet som virker til å oppsummere det foregående på en god måte og som vi velger å beholde til videre analyse, er:

Livskvalitet knyttes definatorisk til individers opplevelser, det vil si til indre tilstander, ikke til noe du har, noe du gjør, noe du omgis av eller til personlighetstrekk

(Næss, 2001, s.13).

Næss (2001) sier at personlighetstrekk og det du har, gjør og omgis av kan ha innvirkning på livskvaliteten. Dette er imidlertid kun vesentlig indirekte, gjennom de konsekvensene disse kan få for egne og andres opplevelser. Det virker altså som at livskvalitet vanskelig kan måles, men at den heller må forsøkes belyst gjennom andre forhold som mer implisitt kan benyttes som indikatorer. Arbeid kan ha en innvirkning på mange opplevelser i en persons liv, livskvalitet vil derfor være sentralt

når verdien av arbeid skal belyses. Ulike sider ved arbeid, så som at det tilfredsstiller behov og påvirker trivsel, vil kunne fungere som indikatorer for livskvalitet.

3.1.4 Arbeid og livskvalitet

Det finnes en hel del litteratur som fokuserer på betydningen av arbeid. Berge et al. (1999) har utarbeidet et notat om arbeidets sosiale betydning, og de fant spesielt fire goder som knyttes til det å være i lønnet arbeid. Dette er økonomisk inntekt, personlig utvikling og selvrealisering, prestisje og til sist sosialt nettverk. Dybvik (2005) viser til at lønnsarbeid har betydning av flere grunner: Det er en kilde til inntekt, en form for aktivitet, det strukturerer tiden, det er en kilde til identitet og sosial samhandling, og det gir en følelse av formål og mening. I følge Olsen (2009) er lønnet arbeid ”et *middel* til inntekt, økonomisk uavhengighet, livskvalitet og et *mål* for samfunnsmessig deltagelse og sosial integrering” (s. 187).

Særlig kan viktigheten av de sosiale relasjonene påpekes. Dybvik (2005) skriver at betydningen av sosiale relasjoner må sees ”på bakgrunn av menneskets grunnleggende behov for å ha kontakt med andre mennesker” (s. 26). Han viser til at det utvikler trygghet, sikkerhet, selvbilde og bevisstgjøring av en selv og egen situasjon. Det hevdes også at det å være sosial er en viktig kilde til livskvalitet i seg selv.

Det ser dermed ut til at det finnes ulike indikatorer som er viktige i arbeidslivet, og som følgelig kan påvirke livskvaliteten når en person går ut i arbeid. Flere av disse indikatorene inngår i beskrivelsen av teoriene til Maslow og Herzberg, og derfor velger vi å ta utgangspunkt i de fem indikatorene fra Maslow sin pyramide når det gjennom analysen skal presenteres effekten arbeid kan ha på livskvalitet.

Oppsummert gir arbeid tilgang til inntekt som kan dekke grunnleggende behov, i tillegg til økonomisk sikkerhet. Det sikrer også innholdet i dagene til individer, og gir videre tilgang til sosiale nettverk. Arbeid åpner muligheter for selvrealisering, og dette kan være opphav til status. Det er dermed grunn til å tro at det er stor forskjell i å være i arbeid eller ikke, og at dette vil gi utslag i trivsel og mistrivsel, og derigjennom i livskvalitet. Arbeid er altså ikke bare viktig sett fra samfunnets side, men også ut i fra individets ståsted.

3.1.5 Individuelle kostnader ved arbeid

Verdien av arbeid ble tidligere belyst gjennom et fokus på potensielle gevinster gjennom endret livskvalitet. Det finnes naturlig nok også individuelle kostnader ved arbeid. For et individ innebærer det å arbeide i hovedsak to større kostnader (Sloman, 2006). Det å arbeide medfører at en må ofre fritid, og i tillegg kan det å jobbe i seg selv være ubehagelig. *Marginalofring* er det ekstra tap, ofring av fritid og behagelighet, en arbeider opplever ved å arbeide en ekstra time (Sloman, 2006). Denne marginalofringen øker i de fleste tilfeller jo mer folk arbeider, av to grunner. Den første grunnen er at jo mindre fritid man har igjen, jo større føles tapet av en ekstra time fritid. Den andre grunnen er det at ubehaget ved å arbeide øker når man jobber lenger, for eksempel grunnet kjedsomhet eller det at man er sliten (Sloman, 2006). For å få folk til å arbeide mer, må en betale dem høyere lønn for å kompensere for det økende ubehaget ved å gå ut i arbeid (Sloman, 2006).

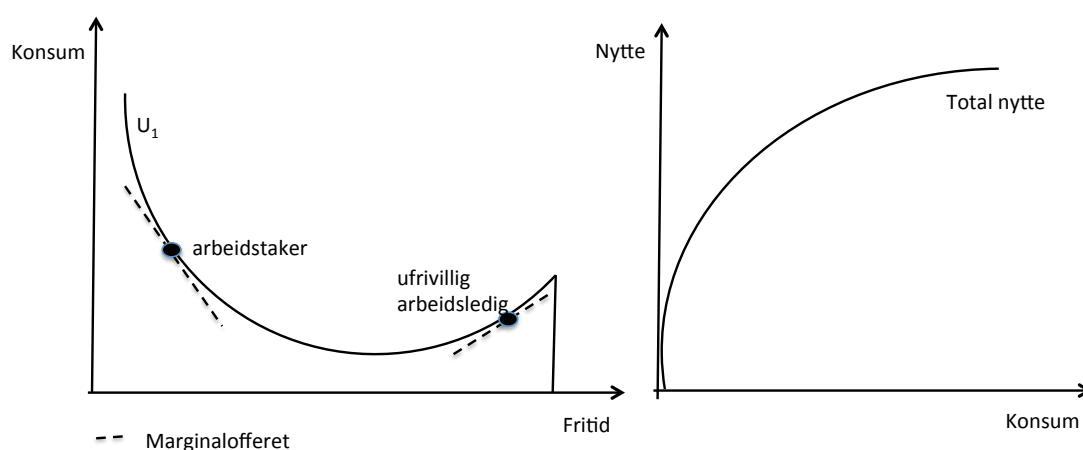
I Norges offentlige utredning, nr. 29, om deltid og undersysselsetting i norsk næringsliv, viser Arbeidsdepartementet (2004) til elementær arbeidsteori og sier at fritid er et gode, og at lenger arbeidstid innebærer et offer på marginen. Arbeidsdepartementet definerer videre at optimal arbeidstid bestemmes der den marginale nytten av litt mer fritid og den marginale nytten av litt mer konsum av materielle goder er like for et gitt individ. I følge arbeidsmarkedsteori vil marginalofringen øke ettersom en person arbeider mer, og arbeid kan dermed sees på som et onde.

Her må det imidlertid skilles mellom total og marginal nytte, og vi vil belyse dette gjennom indifferenskurver. En indifferenskurve viser alle kombinasjoner av to goder til samme nytte, her materielt konsum og fritid. Materielt konsum blir oppnåelig gjennom arbeid, og ønsket om konsum kan dermed indikere en persons vilje til å arbeide. Før vi ser nærmere på indifferenskurver, ser vi på den totale nytten som vises til høyre i figur 3.2. Denne nytten vil øke så lenge graden av konsum, og med dette arbeid, øker. Økningen vil imidlertid avta i styrke etter hvert som individet konsumerer mer, som videre kan illustreres gjennom indifferenskurven i grafen til venstre i figur 3.2. Denne figuren viser en persons avveining mellom konsum og fritid. La oss anta at personen i utgangspunktet er ufrivillig arbeidsledig og har et ønske om

å komme ut i mer aktivitet og arbeid, personen befinner seg da i punktet til høyre i kurven. Her har vedkommende svært mye fritid, og ønsket om å arbeide vil være så høyt at personen opplever økt marginalnytte av å komme ut i arbeid.

Personen vil oppleve økt marginalnytte inntil kurven krummer, og etter dette arbeidsnivået vil marginalnykten reduseres. Merk imidlertid at den totale nytten i figuren til høyre fortsatt vil øke så lenge konsum øker, men med avtagende styrke (Dowling & Yap, 2007). Årsaken til at marginalnykten blir negativ kommer av at denne representerer den ekstra nytte man vil få av en ekstra enhet konsum, og denne ekstra nytten faller over tid. Marginalnykten er inkrementet til totalnykten (Arnold, 2010).

Med utgangspunkt i dette kan vi altså diskutere arbeid som et onde og et gode. Når vi ser på en ekstra time med arbeid, vil dette generelt være et onde da den ekstra nytten av denne timen er lavere enn den forrige timen. Når vi derimot så på tilfellet med ufrivillig arbeidsledighet, så vil at denne marginalofringen kunne være negativ til å begynne med. Dette indikerer dermed at inntil et visst nivå vil en ufrivillig arbeidsledig faktisk kunne oppleve ekstra nytte av en ekstra time arbeid, og dermed blir arbeid et gode. I tillegg vil arbeid alltid være et gode når vi ser på total nytte, uavhengig om personen er ufrivillig arbeidsledig eller ikke. Mer arbeid, målt gjennom mer konsum, vil øke total nytte.

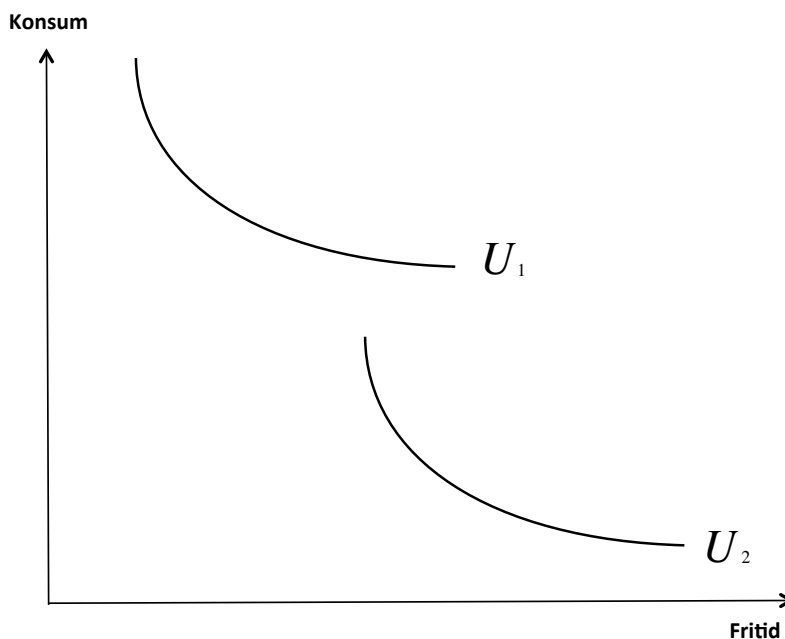


Figur 3.2 Arbeid – et gode eller et onde?

3.1.6 Vanedannelse og kostnaden ved arbeid

I figur 3.3 har vi illustrert to indifferenskurver med godene materielt konsum og fritid på hver sin akse. I Norges offentlige utredning, nr.29, om deltid og undersysselsetting i norsk næringsliv viser Arbeidsdepartementet (2004) også til at ønsket arbeidstid vil avhenge av blant annet forutsetninger og preferanser hos individene. Siden individene vektlegger fritid og konsum ulikt, er det mulig å tenke seg at ønsket arbeidstid varierer nærmest fra null timer i uken og til langt over normal heltid. Personer på indifferenskurven U_1 øverst til venstre i figur 3.5 vil foretrekke mer materielt konsum fremfor fritid, enn en person på indifferenskurven U_2 nede til høyre. Som nevnt er ønsket om konsum en indikasjon på ønsket om å arbeide. Personer på indifferenskurver lenger ned til høyre vil dermed verdsette fritid mer enn arbeid, og vil ønske å arbeide mindre.

Et spørsmål her er hvilke typer personer som mest sannsynlig befinner seg på disse ulike indifferenskurvene. Det er sannsynlig at en person som befinner seg på indifferenskurven nederst til høyre er en person som klarer å gjøre nytte av fritiden sin. Med dette tenker vi på en person som for eksempel liker god mat og det å reise, og som samtidig har mulighet til å gjøre dette. Dette kan indikere at personen trolig er livsnyter og dermed har stor verdi av fritiden sin da han kan nyttiggjøre seg denne. Personer som ligger lenger til venstre med indifferenskurven kan være mer opptatt av



Figur 3. 3 Verdsetting av to goder

arbeid og karriere, og tilbringer trolig en større del av tiden sin på arbeid enn de såkalte livsnyterne. Det kan også tenkes at denne indifferenskurven lenger opp mot venstre gjelder personer som ikke har samme evne, vilje eller ønske om å nyttiggjøre seg fritiden sin.

3.1.6.1 Vanedannelse

Disse indifferenskurvene kan videre tenkes å være selvforsterkende over tid grunnet vanedannelse hos oss mennesker, og vi vil herved forklare hvordan vaner kan oppstå. Teorien om hvordan vaner dannes kan belyses ut ifra et perspektiv om betinget læring, som er et av de mest studerte emnene innen psykologi. Eksperimenter har gjort det klart at alle organismer med et sentralnervesystem er vanedyr (Scitovsky, 1992). Hver handling som umiddelbart blir etterfulgt av en ønsket (uønsket) belønning blir forsterket i den betydning at sannsynligheten for gjentakelse av handling øker (reduseres) (Scitovsky, 1992). Denne repetitive handling kan dermed utvikle seg til en vane. Ved gjentatt kobling av handling med belønning, blir forholdet mellom dem forsterket og vanen styrket (Scitovsky, 1992).

En grunn til at vaner ofte er sterke, er nettopp det at vaner i mange tilfeller er ubehagelige å endre. Man kan "slette" vaner ved å fjerne gevinsten fra handlingen som gjorde det til en vane, men dette krever ofte flere gjentakelser enn når vanen ble skapt (Scitovsky 1992). Scitovsky (1992) sier videre at denne motstandskraften mot endring er en annen av grunnene til vanens styrke. Vaner blir altså ikke bare opprettholdt på grunn av den initiale ønskede effekten den hadde, men også vel så mye grunnet motstandskraften mot endring og for å unngå ubehaget ved å bryte den (Scitovsky, 1992).

Scitovsky (1992) sier så at over tid vil den initiale effekten av handlingen bli svakere, og en ettereffekt vil kunne bli sterkere og vare lenger. Med dette mener han at når en kobling som i utgangspunktet gir glede blir gjentatt, vil en motstridende følelse, en ettereffekt, etterhvert gjøre seg gjeldende. Dette kan eksempelvis være tomhet. Etter hvert som tiden går kan den initiale effekten forsvinne helt (Scitovsky, 1992). Når ettereffekten blir så sterk og varer så lenge at det å repetere handlingen virker som beste løsning (dog midlertidig) er avhengighet etablert. Mange vaners styrke og motstandskraft kan bli sett på som avhengighet (Scitovsky, 1992). Implikasjoner av

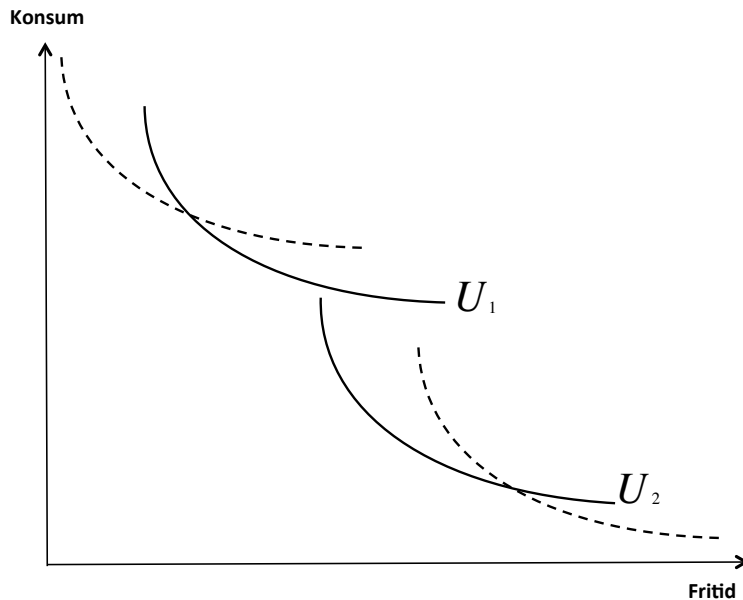
dette kan være at gode koblinger og vaner tenderer til å bli mindre behagelige/gledelige ved repetisjon. Likevel fortsetter man å følge denne vanen ettersom den gleden vanen har ført til tidligere har gjort vanen til en nødvendighet en ikke lenger klarer seg uten (Scitovsky, 1992). Det er ofte ikke verdt et forsøk å endre vanen, selv om vanen ikke lenger gir en samme nytte.

Teorien om vanedannelse er noe ufullstendig siden den ikke forklarer hvorfor noen vaner er mer avhengighetsskapende enn andre, og den ser heller ikke på hvorfor noen personer lettere danner vaner enn andre. Teorien er derimot god for å belyse hvordan en går fra det å benytte vanen for å søke glede til det å benytte vanen for å unngå ubehag (Scitovsky, 1992). Denne formen for avhengighet kan knyttes opp mot arbeid og fritid.

3.1.6.2 Vanedannelse og arbeid/fritid

Tanken bak å introdusere teorier om vanedannelse ligger i det at en person kan venne seg til fritid eller arbeid. Indifferenskurvene vil dermed potensielt kunne flytte seg henholdsvis lenger ned til høyre eller opp til venstre. Dette illustreres ved de stiplede kurvene i figur 3.4. Dersom personen over lenger tid har hatt fri, kan den initiale gleden ved å ha fri være så å si borte – gleden kan ha blitt erstattet av en mer negativ følelse. Likevel fortsetter en å være uten arbeid for å slik kunne unngå negative sideeffekter ved å bryte en vane. Når en person har vært arbeidsledig over lenger tid, kan det tenkes at vedkommende har blitt så vant til nettopp fritid, at ubehaget ved å vurdere arbeid føles altfor stort. Dette vil reflekteres gjennom at indifferenskurven over tid vil flyttes nedover til høyre slik at verdien av fritid blir relativt større enn verdien av arbeid. Dette kan også indikere at marginalofferet ved å arbeide kan ha blitt større som følge av denne vanedannelsen.

På den annen side er det tydelig at man ofte ikke er klar over at man kunne ha fått det bedre ved å arbeide, dette fordi det oppleves for ubehagelig å prøve. Likevel kan kanskje gleden av fritid bli erstattet av en motstridene følelse som kjedsomhet eller tomhet. Grunnet en sterk vane og/eller avhengighet, kan en bli sittende fast i en slik situasjon som vil gjøre en ulykkelig snarere enn å gi livsglede.



Figur 3. 4 Verdsetting av goder med vanedannelse

Oppsummerte individuelle konsekvenser av arbeid leder oss først til å se på arbeid som et gode, da marginalofring, og dermed kostnader ved arbeid, øker jo mer man jobber. Likevel har vi vist at arbeid totalt sett gir økt nytte, og dermed er et gode. Personer som har vært arbeidsledige over lengre tid, og dermed har vanskelighet for å bryte vanen og komme seg opp av sofakroken, vil som vi så kunne få en positiv opplevelse av å gå ut i arbeid. Vedkommende kan tenkes å få det bedre ved å komme seg ut av en situasjon preget av inertia. Arbeid bidrar også med flere potensielt sentrale elementer til en persons liv, så som sosiale nettverk og status/prestisje; elementer som viser at gjennom arbeid kan livskvaliteten til et menneske øke.

3.2 Arbeidsmarkedsteori

I påfølgende del forsøkes mer generell arbeidsmarkedsteori belyst. Begreper som betalingsvilje og skattekostnad vil forklares, da dette er viktige begreper som det må tas hensyn til i gjennomføringen av en samfunnsøkonomisk analyse.

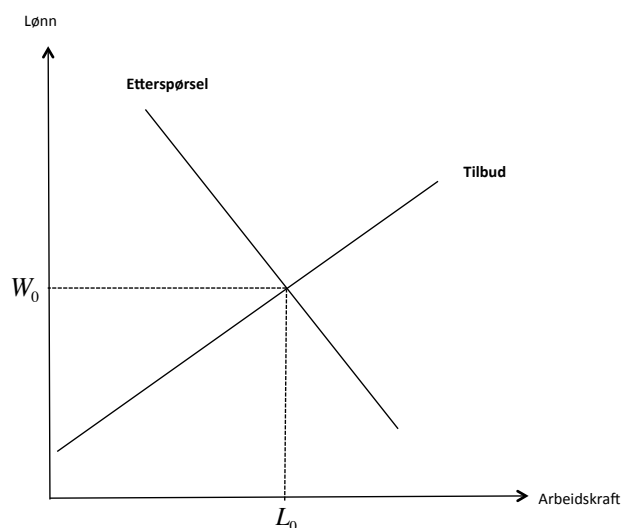
3.2.1 Arbeidsmarkedet

I et arbeidsmarked er varen som handles arbeidskraft. Arbeidskraft tilbys av nåværende og potensielle arbeidere, og blir etterspurt av bedrifter (Gärtner, 2006). Forutsetningene for et perfekt arbeidsmarked er som følger:

- Fri etablering. Arbeidskraft flyttes fritt rundt (Sloman, 2006).
- Perfekt informasjon om alle forhold i markedet. Arbeidstakerne har full kunnskap om hvilket arbeid som er tilgjengelig, lønnsnivå og arbeidsforhold. Alle arbeidsgivere vet også hvilke arbeidere som er tilgjengelig og hvor produktive de er (Sloman, 2006).
- Alle aktører er pristagere. Det er så mange arbeidsgivere og –takere at ingen har mulighet til å påvirke prisen (Sloman & Garratt, 2010).

Etterspørselskurven viser det antall arbeidere bedriftene ønsker å ansette til ulike lønnsnivå (Gärtner, 2006), og helningen på denne kurven er negativ ettersom arbeidsgivere ønsker å ansette færre arbeidere når lønningene øker (Sloman, 2006). Etterspørselskurven etter arbeidskraft vil for en profittmaksimerende bedrift også indikere verdien av grenseproduktet til arbeiderne (Mankiw, 2008, Pedersen, 2010). Verdien av grenseproduktet er det volumet en ekstra arbeider produserer multiplisert med markedsverdien av dette produktet, altså salgsprisen i markedet (Mankiw, 2008). Dette vil også representere den samfunnsøkonomiske marginalverdien ved personens bidrag, i fravær av skatter, avgifter og eksternaliteter. Denne etterspørselskurven kan dermed sies å være markedets betalingsvilje for produktet, det er den verdiskapningen bedriften tror arbeideren vil generere.

På tilbudssiden i arbeidsmarkedet er det relevant å vite hvordan den aktive populasjonen anslås. Dette gjøres ved å ta den totale populasjonen og trekke fra dem som er for unge, for gamle eller som av andre årsaker er definert utenfor arbeidsmarkedet (Gärtner, 2006). Videre trekkes personer som velger å ikke arbeide fra, og man står da igjen med den faktiske arbeidsstyrken. Denne arbeidsstyrken refereres heretter til som arbeidstilbudet – det er de som kan og er villige til å arbeide til en gitt lønn i markedet. Arbeidstilbudskurven viser dermed total tilbudt arbeidskraft gitt ulike lønnsnivå (Gärtner, 2006). Den positive helningen på denne kurven indikerer at flere ønsker å arbeide ettersom lønnen stiger og gjør arbeid mer attraktivt (Gärtner, 2006). Likevekten i arbeidsmarkedet, hvor tilbud og etterspørsel krysses, indikerer lønnen i et perfekt marked, og vises i figur 3.5.

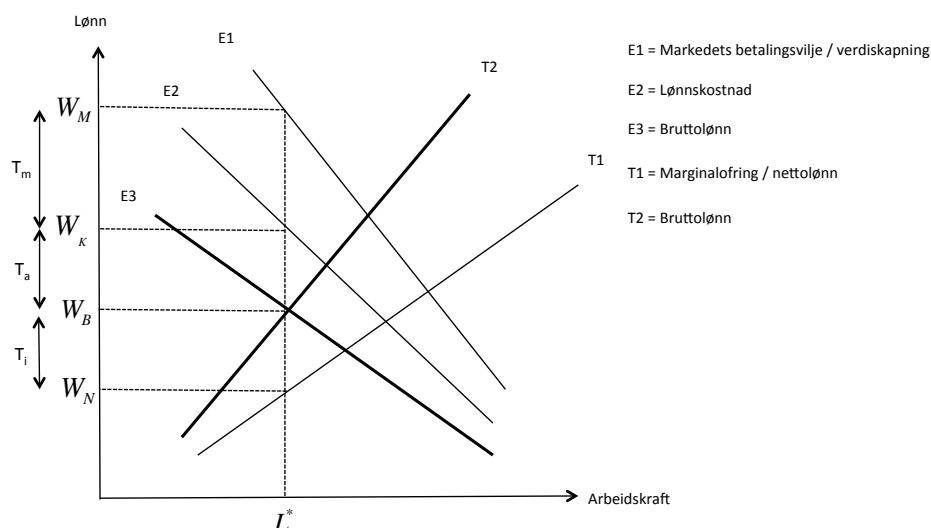


Figur 3. 5 Tilpasning perfekt arbeidsmarked

3.2.2 Skattekostnad

Ved innføring av vridende skatter i et arbeidsmarked vil det forekomme en ny tilpasning av arbeidsstyrke og lønn. Etter en beskrivelse av denne endringen i markedslikevekten, vil vi belyse hvordan en innføring av skatt påvirker overskuddet til aktørene i markedet.

Dersom det innføres en inntektsskatt, t_i , på arbeid, vil det bli mindre attraktivt å arbeide. Når det betales skatt på inntekt vil dette innebære at for en gitt bruttolønn, vil den mottatte lønnen være lavere og en ønsker å arbeide mindre. Arbeidstilbudskurven vil dermed skifte mot venstre. Utbetalt lønn blir høyere for arbeidsgivere, mens mottatt lønn for arbeiderne blir lavere (Gärtner, 2006). Dette kan vises i figur 3.3, der den nye kurven, T2, indikerer bruttolønnsnivået for arbeiderne. Nettolønnen er gitt ved følgende sammenheng: $W_N = W_B * (1 - t_i)$ (Pedersen, 2010), som viser at nettolønnen er lik bruttolønnen fratrasket inntektsskatt. Den gamle tilbudskurven, T1, indikerer nå nettolønn.



Figur 3. 6 Effekter av skatter i et arbeidsmarked

På etterspørselssiden fokuserer vi på to typer skatter som kan påvirke tilpasningen, og dette er merverdiavgift, t_m , og arbeidsgiveravgift, t_a (Pedersen, 2010). Dersom det innføres en merverdiavgift på varene som produseres for salg, vil etterspørselskurven etter arbeidskraft skifte til venstre, fra E1 til E2 i figur 3.6. Intuisjonen bak dette er at introduksjon av merverdiavgift vil redusere bedriftens inntekt, og dermed redusere antall arbeidere de vil ansette til en gitt lønn (Goerke, 2002). Dette er gitt at vi antar at prisen på varen bedriftene produserer til konsumentene forblir uendret ved innføring av en merverdiavgift. Skatten vil dermed påvirke bedriftens inntekt negativt, og slik redusere antall arbeidere de vil ønske å ansette til en gitt lønn. En merverdiavgift vil kunne redusere lønnen noe, men ikke nok til at antall arbeidere som ønskes ansatt holdes konstant (Goerke, 2002). Etterspørselskurven til bedriften skifter dermed fra kurven som viser markedets betalingsvilje og ned til E2. Denne nye kurven vil indikere den aktuelle budsjetterte lønnskostnaden per arbeider for en bedrift (Pedersen, 2010). Følgende sammenheng kan vises: $W_K = W_M * (1 - t_m)$ (Pedersen, 2010).

Dersom det videre innføres en arbeidsgiveravgift vil etterspørselskurven flyttes enda mer til venstre, ned til E3 (Pedersen, 2010). Avgiften øker kostnadene for bedriftene enda mer slik at de for en gitt lønn ønsker å ansette enda færre arbeidere (Gärtner, 2006). Sammenhengen her kan vises som $W_B = W_K * (1 - t_a)$ (Pedersen, 2010). Vi er nå nede på kurven som vil gjelde ved tilpasningen i markedet for arbeidsgiverne,

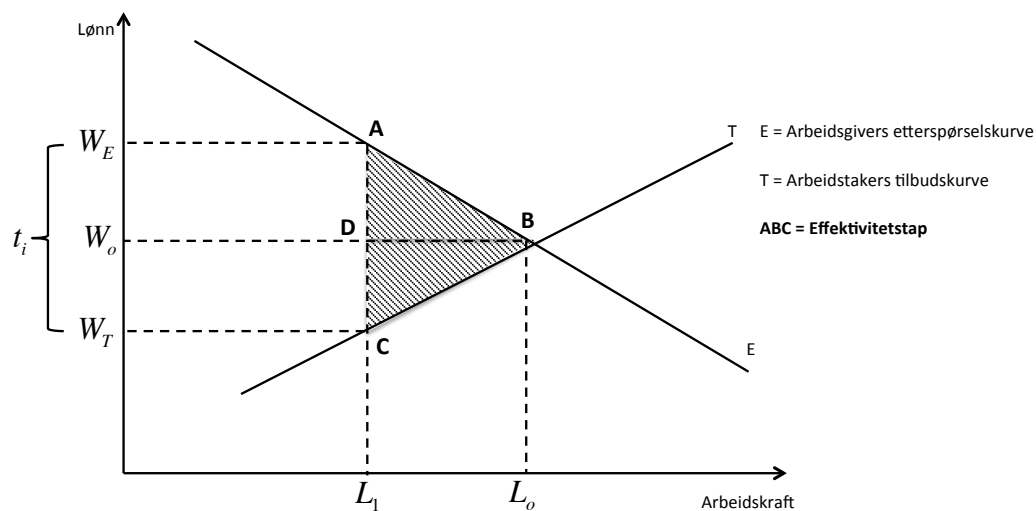
den såkalte bruttolønnskurven. Tilpasningen vil være der den gjeldende tilbuds- og etterspørselskurven krysses, og denne likevekten bestemmer bruttolønn til arbeiderne.

Tilpasningen i figur 3.6 gir oss L^* som representerer det antall arbeidere som hver mottar W_N i lønn etter skatt. Lønnskostnaden for bedriftene blir W_K , som inkluderer arbeidsgiveravgift, og markedets betalingsvilje for varen som produseres er W_M , som inkluderer merverdiavgift. Sistnevnte er et estimat på verdiskapningen til den marginale arbeider, altså verdiskapningen i samfunnet som kommer av at en bedrift ansetter en ekstra arbeider.

3.2.2.1 Netto skattebyrde

Selve skattene som innbetales blir en overføring fra arbeidsgivere og arbeidstakere til staten, og vil totalt sett ikke være en kostnad for samfunnet. Staten mottar $T_i = t_i * W_B$ per ekstra arbeider i inntektsskatt, mens dette er en kostnad for arbeiderne. I tillegg mottar staten arbeidsgiveravgift, $T_a = t_a * W_B$, og merverdiavgift, $T_m = t_m * W_K$ (Pedersen, 2010). Førstnevnte er en kostnad for arbeidsgiverne, mens merverdiavgiften er en kostnad for konsumentene. Skatter og avgifter i dette tilfellet vil dermed være en kostnad for noen aktører samfunnet og en tilsvarende gevinst for andre, slik at nettoeffekten er lik null.

Det vil imidlertid forekomme en kostnad for samfunnet når det er snakk om vridende skatter og avgifter. Disse kostnadene oppstår fordi aktørene i markedet mister overskudd i forhold til tilpasningen før skattene ble innført. Dette tapet, utover det staten får i inntekt, overføres ikke til andre i samfunnet (Boardman et al., 2006). Skatten gjør at aktørene endrer atferd, og tilpasningen skjer ikke lenger i frikonkurranselikevekten markert med prisen W_o og L_o arbeidere i figur 3.7. Summen av dette tapte overskuddet kalles effektivitetstapet som følge av beskatning, eller skattekil (Boardman et al., 2006). Effektivitetstapet som følge av en inntektsskatt vises med arealet ABC i figur 3.7. I et arbeidsmarked vil dette si at for arbeidstakere gjør innføringen av inntektsskatten at mottatt lønn blir lavere, og færre velger dermed å arbeide. Den marginale arbeider som her trekker seg ut mister dermed det potensielle overskuddet den kunne fått, ettersom arbeid for vedkommende ville vært verdt mindre enn lønnen som mottas. Vedkommende mister sitt arbeidstakeroverskudd vist ved arealet BCD. Tilsvarende kan forklares for



Figur 3.7 Effektivitetstap ved innføring av inntektsskatt

arbeidsgiverne. Når det innføres skatter gjør dette at arbeidskraft blir relativt dyrere, og bedriftene mister noe av sitt arbeidsgiveroverskudd som følge av at færre ansettes. Dette vises ved arealet ABD.

Kort fortalt oppstår dermed en skattekle som følge av en differanse mellom det arbeidsgiver reelt sett betaler for arbeidskraften og det arbeidstaker mottar. Skatteklere kan også oppstå som følge av arbeidsgiveravgift, merverdiavgift og andre typer beskatning. Disse gir en samfunnsøkonomisk kostnad da økonomien vris bort fra likevekt, og ny ikke-optimal tilpasning der ulike aktører mister deler av sitt overskudd oppstår.

For å kunne ta hensyn til dette effektivitetstapet i samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger brukes Cost of Funds [CF] som et estimat på skattekostnaden. Det å anslå denne skattekostnaden, slik at den kan brukes i samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger, er ganske komplisert. Samme prinsipp i forhold til skatter vil naturligvis også gjelde for andre varer enn arbeidskraft. Hovedpoenget er at bruk av skatter til finansiering av offentlige prosjekter eller tiltak krever at en må ta hensyn til skattekostnader ved beregning av kostnader og effekter for samfunnet som helhet.

4.0 Metode for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger

Offentlige ressurser er knappe, og dermed er det ønskelig at disse allokeres til det mest lønnsomme prosjekalternativet gitt dets konsekvenser. I følge retningslinjene som ligger til grunn for offentlige lønnsomhetsvurderinger skal en samfunnsøkonomisk analyse av prosjektet utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget (Finansdepartementet, 2005). Hovedformålet med en slik analyse er ifølge Finansdepartementet ”å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes” (Finansdepartementet, 2005, s. 8). Det har derfor i denne sammenheng blitt utviklet en veileder som kan benyttes ved samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Denne veilederen og andre offentlige retningslinjer for samfunnsøkonomisk prosjektvurdering er hovedelementene i vår metode. En slik lønnsomhetsanalyse skal være med på å tydeliggjøre problemet, hvorfor det bør gjøres noe med dette og hva målet til eventuelle tiltak kan være (Andreassen, 2011).

4.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Senter for statlig økonomistyring [SSØ] definerer samfunnsøkonomisk lønnsomhet som at ”samfunnet som helhet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster”, slik at nytten overstiger kostnadene (SSØ, 2010). Dette innebærer at til tross for at et tiltak går med bedriftsøkonomisk underskudd kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Dahl et al. (1991) viser til forskjellen mellom bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse ved å belyse vurderingen av gjennomføring av et arbeidsmarkedstiltak. Dersom tiltaket er i privat regi vil kostnadssiden inkludere driftskostnader, renter, kapitalstilt, lønn og sosiale utgifter, mens inntektene vil være satt sammen av salgsinntekter og offentlige tilskudd. Et slikt privat prosjekt vil fra et bedriftsøkonomisk perspektiv dermed være lønnsomt så lenge inntektene overgår kostnadene. Dersom tiltaket i stedet skal drives av det offentlige, vil ikke en slik sammenstilling av kostnads- og inntektssiden lenger gi et interessant resultat. Sett i fra samfunnets side er ikke midlene fra det offentlige lenger reelle inntekter, men snarere

en overføring. Dette kan forklares ut i fra det at disse midlene blir en utgift for det offentlige, men de blir samtidig en inntekt for det vernede tiltaket. Effekten vil derfor nulles ut. Finansdepartementet (2005) viser her til at en endring i overføringer som ikke medfører endring i kostnader ikke skal tas med i en lønnsomhetsvurdering som en innsparing eller kostnad.

Når en lønnsomhetsanalyse gjennomføres, sammenlignes de ulike alternativene mot basisalternativet. Basisalternativet er sammenligningsgrunnlaget som man vurderer aktuelle tiltak opp mot for å vurdere sistnevntes samfunnsøkonomiske lønnsomhet (Finansdepartementet, 2005). Hvis et tiltak har høyere samfunnsøkonomisk verdi enn basisalternativet, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

4.1.1 Fordelingsvirkninger

Når en slik vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet blir gjennomført, er det viktig å være bevisst at konsekvensene av prosjektet kan ramme ulike landsdeler, bransjer eller demografiske grupper på forskjellige måter. Dette må synliggjøres i spesifiseringen av virkninger. Dersom dette prosjektet gjør at noen får det verre, vil det ikke bli gjennomført dersom en legger Pareto-kriteriet til grunn, da dette kriteriet viser til at alle må få det minst like bra etter at et prosjekt har blitt gjennomført. I offentlige sammenhenger og med offentlige prosjekter kan dette være vanskelig å ta hensyn til hele tiden, og trolig vil i så fall veldig lite kunne bli gjennomført. I offentlige sammenhenger bør derfor heller Hicks-Kaldor-kriteriet legges til grunn. Dette kriteriet sier at "prosjektet bør gjennomføres dersom det *hypotetisk sett* er mulig å kompensere dem som taper på prosjektet, slik at alle berørte individer kunne ha oppnådd en velferdsforbedring" (Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 54).

4.2 Nåverdimetoden

Videre er det slik at ulike prosjekteralternativer som vurderes gjennomført kan ha forskjellig tidshorisont og varierende grad av risiko. For å kunne sammenligne prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet benyttes dermed nåverdimetoden. Prinsippet bak denne metoden er at fremtidig nytte og kostnad ikke ilegges like mye vekt som verdier i dag (Finansdepartementet, 2005). Nåverdimetoden gjør det mulig å sammenstille og sammenligne nyttevirksomheter og kostnader som påløper på ulike tidspunkt, slik at de dermed lettere kan sammenlignes. I en nåverdianalyse benyttes et

avkastningskrav for å belyse hvor høy avkastning et prosjekt må ha. Avkastningskravet til et tiltak er gitt ved diskonteringsrenten, og reflekterer kostnaden knyttet til det å binde kapital i langsiktige prosjekter (Finans- og tolldepartementet, 1998).

I en nåverdianalyse neddiskonteres alle fremtidige kontantstrømmer ned til dagens verdi og summeres deretter, begge deler ved bruk av følgende formel:

$$NPV = \sum_{t=1}^T NB_t \frac{1}{(1+i)^T},$$

hvor i er avkastningskravet, T er prosjektets lengde og NB_t viser summen av alle kontantstrømmene for år t .

4.3 Alternativkostnader

Når kostnadene i en samfunnsøkonomisk analyse skal verdsettes bruker man markedspriser på de varer og tjenester som omsettes i perfekte markeder. I tilfellene med imperfekte markeder må det derimot benyttes kalkulasjonspriser. Kalkulasjonspriser defineres av Senter for Statlig Økonomistyring [SSØ] som kostnader som ”reflektere[r] verdien i beste alternative anvendelse av de ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket”. Kalkulasjonsprisene reflekterer altså alternativkostnaden. I en økonomi med konstant skautbytte på produksjonssiden og uten effektivitetstap som følge av beskatning, skal det ikke lønne seg å forflytte innsatsfaktorer mellom offentlig og privat sektor (Dahl et al, 1991). Dette betyr at alternativverdien av innsatsfaktorer i et offentlig prosjekt, og dermed kalkulasjonsprisene en må bruke, blir tilnærmet lik verdien om disse faktorene hadde blitt benyttet i et privat prosjekt (Dahl et al, 1991). Følgelig vil alternativkostnaden til et prosjekt eller tiltak som benytter varer være lik den fortrente private produksjonen. I enkelte tilfeller må man imidlertid tilpasse og bruke egne kalkulasjonspriser, da ikke alle innsatsfaktorer i et offentlig prosjekt er prissatt i det private markedet.

Når det gjelder arbeidskraft som innsatsfaktor, vil alternativverdien, sett gjennom en samfunnsøkonomisk alternativkostnadsbetraktning, avhenge av hvor arbeidskraften tas fra. Arbeidskraften antas å kunne hentes fra fire ulike steder: frivillig ledighet,

utlandet, privat produksjon og ufrivillig ledighet. I vår analyse vil tilfellet av ufrivillig arbeidsledighet og privat produksjon være mest relevant, og vi fokuserer dermed på disse. En person som er ufrivillig arbeidsledig ønsker å være i arbeid gitt dagens lønn i markedet, men blir av en gitt grunn forhindret fra dette. I dette tilfellet vil den arbeidslediges verdsetting av sin fritid, marginalofferet, altså være lavere enn nettolønnen i arbeidsmarkedet (Pedersen, 2010). Hvor mye lavere denne verdsettelsen av fritid er i forhold til nettolønnen, er vanskelig å estimere, men det antas dermed at denne utgjør en andel av nettolønnen. Verdien av fritiden anbefales ikke alltid å settes lik null, da dette vil kunne føre til en overvurdering av nytten fra arbeidsmarkedstiltak (Dahl et al, 1991). Likevel ble det i teoridelen belyst at det kan være tilfeller hvor en person kan ha så mye interesse og glede av å arbeide at marginalofferet kan tenkes å nærme seg null, og i enkelte tilfeller også bli negativ. Denne opplevelsen avhenger naturlig nok også av hva alternativet til arbeid er.

Den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved arbeid vil dermed her være kostnaden for arbeideren forbundet med å være i arbeid, altså marginalofringen. Den ufrivillig ledige vil få det bedre i arbeid enn da han var ledig gitt at nettolønnen han mottar vil være større enn marginalofferet og arbeidsledighetstrygden til sammen (Pedersen, 2010). Da arbeidsledighetstrygden i dette tilfellet kun er en overføring, og ingen kostnad for samfunnet, er det rimelig å bruke personens opplevde kostnad av det å jobbe som den reelle alternativkostnaden ved arbeid (Finans- og tolldepartementet, 1997).

Vi må videre se på hvilken effekt denne ansettelsen har på statskassen for å kunne beregne skattekostnadene. I denne sammenheng er det viktig å tenke på hvem som ansetter denne personen, om det er det offentlige eller private bedrifter. Hvis det antas at den ufrivillig ledige ansettes i et offentlig prosjekt, vil belastningen for statskassen være nettolønn fratrasket den innsparte arbeidsledighetstrygden. Staten betaler i prinsippet en bruttolønn til arbeideren, i tillegg til arbeidsgiveravgift. Men for statskassen vil da inntektsskatt og arbeidsgiveravgift gå rett tilbake og nulles ut, slik at den eneste reelle utgiften blir nettolønn. Total nettobelastning for statskassen blir dermed nettolønnen til arbeideren minus innspart arbeidsledighetstrygd. Dersom produksjonen i det offentlige genererer merverdiavgift vil dette også bli en inntekt for statskassen, men som oftest er ikke offentlige tjenester merverdiavgiftspliktige.

Dersom den tidligere ufrivillig arbeidsledige derimot ansettes privat vil nettobelastningen for statskassen være den sparte arbeidsledighetstrygden, i tillegg til inntekter fra inntektskatt og arbeidsgiveravgift fra den private arbeidsgiveren. Også her vil selvsagt merverdiavgiften på verdiskapningen være en inntekt for statskassen. I dette tilfellet blir ikke lønnen en transaksjon fordi den betales av den private arbeidsgiveren og ikke fra staten.

Dersom den nyansatte hentes i fra privat produksjon, begynner vi med å anta at denne personen mottar samme lønn i den nye jobben som i den gamle jobben i privat sektor. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir i dette tilfellet nettolønn inkludert inntektskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Dette som et mål på betalingsviljen for produksjonsbortfallet i privat sektor (Pedersen, 2010). For å se på nettobelastning, skiller vi igjen mellom nyansettelse i privat eller offentlig sektor. Dersom personen går fra en jobb i privat sektor til en annen jobb i privat sektor, har dette ingen påvirkning på statskassen, da dette ikke gir noen nye utgifter eller inntekter for staten.

Dersom det derimot antas at personen går fra privat til offentlig sektor, blir det annerledes. I forhold til nettobelastning for statskassen vil det at vedkommende nå jobber offentlig bety at inntektskatt og arbeidsgiveravgiften som staten betaler, kun blir en overføring og det gir dermed ingen reell effekt. I tillegg antas det at produksjonen ikke er merverdiavgiftspliktig, så dette blir heller ingen transaksjon. Dersom vedkommende ansettes offentlig blir dermed statens utgift kun nettolønnen. I tillegg må det tas hensyn til at statskassen ikke lenger mottar inntektsskatt, arbeidsgiveravgift eller merverdiavgift fra den private bedriften for denne personen. Den totale belastningen for statskassen blir dermed tilsvarende den samfunnsøkonomiske kostnaden, altså nettolønn inkludert de tre typene skatter og avgifter.

4.4 Eksterne virkninger og fortrenningseffekter

Når det vurderes om et tiltak skal gjennomføres, bør det i tillegg til direkte kostnader som diskutert over, også tas hensyn til eventuelle effekter tiltaket kan tenkes å ha på andre grupper, miljø og markeder. En slik konsekvens er eksterne virkninger. En

ekstern virkning kan være positiv eller negativ, og ”oppstår når konsum- eller produksjonsaktiviteter til en konsument eller en bedrift påvirker andre konsumenter eller bedrifter på en annen måte enn gjennom markedsprisene” (Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 27). Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved negative eksterne virkninger vil være lik alternativkostnaden pluss de eksterne virkningene. Det vil derfor være viktig å ta hensyn til eksterne virkninger i en nyttekostnadsanalyse av et tiltak eller prosjekt, da kostnader ellers undervurderes.

Et eksempel på slike eksterne virkninger kan være fortrengningseffekter. Dersom et tiltak vurderes gjennomført for å bedre situasjonen for en demografisk eller geografisk gruppe, kan det tenkes at dette vil føre til fortrengningseffekter for andre. Dette innebærer at tiltaket kan få negative effekter for personer eller bedrifter utenfor målgruppen. For å vise et eksempel kan det nevnes at et arbeidsmarkedstiltak rettet mot kvinner kan komme til å fortrenge menn fra å ha de samme mulighetene. Slike fortrengningsvirkninger, og generelt påvirkning innenfor andre områder enn det som er intensjonen bak et tiltak, vil det være viktig å belyse i gjennom analysen. Beslutningstakerne er ikke utelukkende interessert i de aggregerte effektene, men også effekter som kan være kilde til misnøye blant andre grupper som kommer uheldig ut.

4.5 Finansiering av tiltaket

Et offentlig tiltak vil også kunne ha budsjettmessige konsekvenser da tiltaket ikke nødvendigvis vil være verken selvfinansierende eller lønnsomt. Kostnader i offentlige prosjekter kan dekkes inn enten ved hjelp av skattefinansiering eller ved hjelp av brukerbetaling. Som det ble belyst i teoridelen vår, vil skatter medføre effektivitetstap siden økonomien vris bort fra optimal likevekt. Dette gjør at vi som nevnt må legge til en skattekostnad av alle transaksjoner inn og ut av statskassen forårsaket av tiltaket som vurderes gjennomført. Videre i analysen vil en skattekostnad, Cost of Funds [CF], på 1.2 legges til grunn.

Finansdepartementet har listet opp fem trinn i sin veileder for hvordan man bør bruke skattekostnad i samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger dersom prosjektet finansieres ved hjelp av økt skatteinngang:

1. *Finn utbetalingene over offentlige budsjetter knyttet til kostnadene ved tiltaket.*
2. *Finn ut om og eventuelt hvor mye økt tilbud av det offentlige godet endrer skatteinntektene. (...)*
3. *Beregn den samlede virkningen på offentlige budsjetter (finansieringsbehovet) som summen av punkt 1 og 2.*
4. *Multipliser finansieringsbehovet med 0,2 for å finne skattekostnaden for tiltaket.*
5. *Den samlede kostnaden for tiltaket blir lik den neddiskonterte summen av de direkte kostnadene for tiltaket og skattekostnaden.*

Kilde: Finansdepartementet, 2005, s. 27.

Som vist av fremgangsmåten til Finansdepartementet er dermed alle inntekter til statskassen verdt 20 % mer, og tilsvarende vil kostnadene bli 20 % høyere. Rent teknisk tilsvarer dermed skattekostnaden 20 % av nettobelastningen for statskassen. Det er dette beløpet som videre legges til den allerede beregnede samfunnsøkonomiske alternativkostnaden, og totalt sett blir disse to den skattejusterte kostnaden for samfunnet.

Alternativet til skattefinansiering er som nevnt brukerbetaling, og velges dette alternativet er det kun brukerne av tjenesten/varen som belastes for dette. Da vi antar skattefinansiering som mest relevant for den påfølgende analysen, går vi ikke nærmere inn på dette.

4.6 Risiko i samfunnsøkonomiske analyser

Når man foretar samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger er det ofte knyttet risiko til flere av elementene i analysen. Hvordan vil for eksempel makrokraftene i økonomien være noen år frem i tid? Vil gjennomføringen av vårt prosjekt bli påvirket av om det er oppgangs- eller nedgangskonjunktur? Hvordan kan vi i så fall ta hensyn til dette? Det er mange spørsmål som melder seg. Finansdepartementet har i veilederen presentert noen aspekter man kan ta med seg dersom man skal gjennomføre risikovurdering i en samfunnsøkonomisk analyse.

I en vurdering av et prosjekt vil man naturlig nok forsøke å minimere risikoen, der risiko defineres som muligheten for avvik fra forventet resultat (Finansdepartementet,

2005). Systematisk risiko er for eksempel konjunkturer og makrokrefter i markedet som ikke kan diversifiseres bort, mens usystematisk risiko kan diversifiseres bort ved å ha en variert portefølje. For eksempel vil Statens Vegvesen ha risiko knyttet til de geologiske spesifikasjonene i et fjell hvor de skal bygge tunnel. Da Statens Vegvesen bygger svært mange tunneler vil det være rimelig at de i noen tilfeller vil oppleve gunstige og andre ganger mindre ugunstige forhold. På denne måten vil den usystematiske risikoen diversifiseres bort dersom man ser på tunnelprosjektene aggregert.

For å ta hensyn til den systematiske risikoen som ikke kan diversifiseres bort, kan man bruke enten sikkerhetsekvivalenter eller risikojustert diskonteringsrente. Bruker man sikkerhetsekvivalenter innebærer dette at den nedjusterte kontantstrømmen er ekvivalent til det laveste (høyeste) sikre beløp vi er villig til å bytte de usikre inntektene (kostnader) mot. En fordel ved å bruke sikkerhetsekvivalenter er at man eksplisitt får frem hvordan kontantstrømmen påvirkes av risiko (Finans- og tolldepartementet, 1998). Velger man imidlertid å bruke risikojustert diskonteringsrente innebærer dette å bruke risikofri rente ilagt et risikotillegg som diskonteringsatts, og på denne måten ta hensyn til at man for å påta seg risiko vil kreve høyere avkastning.

Når nåverdimetoden benyttes har diskonteringsrenten stor innvirkning på resultatet. Dersom et prosjekt ikke har inntjening før på relativt lang sikt, vil det nesten garantert gi negativ nåverdi og dermed kunne defineres som ulønnsomt. Da diskonteringsrenten og andre forutsetninger som tas i analysen vil ha stor innvirkning på lønnsomhetsvurderingen vil det være hensiktsmessig å gjennomføre sensitivitetsanalyser i forhold til blant annet diskonteringsrenten (Finansdepartementet, 2005).

4.7 Verdsetting av ikke-prissatte virkninger

I en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering forsøker man altså å se på innvirkningene et tiltak har på samfunnet totalt sett. Alle konsekvensene av tiltaket vil forsøkes kvantifisert og verdsatt i kroner slik at de kan inkluderes i analysen. I enkelte tilfeller er det imidlertid svært vanskelig å prise effekter, eller det kan være etiske problemer knyttet til nettopp dette (Finans- og tolldepartementet, 1998).

Svært negativ effekt				Ingen antatt effekt				Svært positiv effekt
----	---	--	-	0	+	++	+++	++++

Tabell 4.1 Vurdering av ikke-prissatte effekter

Finansdepartementet oppfordrer da til bruk av kvalitative vurderingsmåter, samt at konsekvensene på nytte- og kostnadssiden beskrives på en best mulig måte (Finansdepartementet, 2005). Ofte benyttes det en skala med pluss- og minustegn for å fremheve de ikke-prissatte virkningene som vist i tabell 4.1. Dersom en ikke-prissatt effekt har en positiv innvirkning på tiltaket, innebærer dette at de samfunnsøkonomiske kostnadene funnet i analysen er overvurderte. En negativ ikke-prissatt effekt kan derimot indikere at kostnaden er undervurdert, og kanskje er høyere enn hva som først blir antatt.

Disse ikke-prissatte virkningene presenteres vanligvis etter at de prissatte effektene av et tiltak har blitt belyst, og ved en sammenstilling av disse blir det mulig å konkludere hva den netto samfunnsøkonomiske virkningen av et tiltak er.

4.8 Steg i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering

I veilederen til Finansdepartementet har de inkludert en sjekkliste for hva en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering skal inneholde, og denne listen vil vi også følge i vår analyse.

Steg 1: Problem- og formålsbeskrivelse

Første del av en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering skal være en problem- og formålsbeskrivelse; her presenteres også basisalternativet og de ulike prosjektene som vurderes implementert. Når formålet med analysen beskrives vil det være hensiktsmessig å skille mellom mål og virkemiddel. Er det redusert forurensning som er formålet, vil en utvidelse av kollektivtilbudet være et virkemiddel. En slik klargjøring er særlig viktig for å komme frem til alle alternative måter man kan nå målet på. Redusert forurensning kan nås ved andre midler enn økt kollektivtilbud, for eksempel kjørerestriksjoner, reduksjon i antallet parkeringsplasser, økte

bompengeavgifter og lignende. I presentasjonen av problemet bør det også redegjøres for hvem som er beslutningstaker. Beslutningstakeren avgjør hvilket prosjekt som skal gjennomføres, og vil dermed være av betydning for hvordan analysen utformes. Hvem eller hvilke organisasjoner er ansvarlig myndighet og avgjør hvilket prosjekt som eventuelt skal implementeres (Finansdepartementet, 2005)? Vi har allerede tatt for oss dette steget i del 2 oppgaven vår.

Steg 2: Spesifisering av tiltak

Videre må en før en starter selve analysen, presentere potensielle tiltak mer detaljert. I denne presentasjonen bør man tenke på hvilke tiltak som er aktuelle for vurdering, hvordan og hvorfor disse tenkes gjennomført (finansiering og organisering) og hva som er gjennomføringstidspunktet. For at beslutningen som tas når analysene er gjennomførte gjøres på et så godt beslutningsgrunnlag som mulig, er det viktig at man har vurdert alle alternativene som er gjennomførbare med tanke på deres beskrankninger (Finansdepartementet, 2005).

Steg 3: Spesifisering av virkninger

Etter spesifisering av tiltak bør så virkningene til de ulike tiltakene presenteres. Her skal både nytte og kostnader fremstilles, kvantifiseres og gis kroneverdi så langt det er mulig. Videre bør det klart komme frem hva som er den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden, hvordan de ulike alternativene kommer til å påvirke statskassen og dermed hva som blir kostnaden justert for effektivitetstap som følge av skatt.

Steg 4: Beregning av nåverdi og sammenstilling av alternativene

For å kunne sammenstille de ulike prosjektene og se på hvilket som gir høyest lønnsomhet sammenstiller man netto nåverdi. Her er det viktig å tenke gjennom hvilken diskonteringsrate som brukes, og hvordan de ulike nåverdiene avhenger av forutsetningene som ligger til grunn. Videre må det tas hensyn til de ikke-prissatte virkningene; disse virkningene kan i enkelte tilfeller kunne være så store at de kan motvirke negativ netto nåverdi. Enkelte tiltak kan også ha ikke-tilsiktete eksterne eller fordelingsvirkninger. Disse kan variere mellom de ulike alternativene og bør derfor også være med når man skal vurdere hvilket prosjekt man eventuelt skal implementere (Finansdepartementet, 2005).

Steg 5: Anbefaling, oppfølging og evaluering

Det alternativet som gir den høyeste samfunnsøkonomiske nytten sammenlignet med basisalternativet, vil være den anbefalte løsningen. Etter at et tiltak er igangsatt bør det evalueres i forhold til de mål og forutsetninger som ble satt da man gjennomførte den samfunnsøkonomiske analysen.

5.0 Samfunnsøkonomisk analyse

Vi vil i denne delen gjennomføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse for å kunne belyse problemstillingen knyttet til den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid for utviklingshemmede. Effektene av virkemidlene dagsenter, Varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid vil bli presentert, og gjennom dette kan vi videre se på verdien av alternativene våre.

5.1 Spesifisering av basisalternativ og tiltak

Formålet med vår analyse er å se på hvordan de som står lengst fra arbeidsmarkedet kan oppleve en meningsfylt hverdag, og samtidig ønsker vi å belyse samfunnets gevinst av at disse personenes restarbeidsevne blir mobilisert. Dette vil vi gjøre ved hjelp av tre ulike virkemidler; dagsenter, VTA og ordinært arbeid med tilrettelegging. Disse virkemidlene blir videre satt sammen til tre ulike alternativ, og vil beskrives mer detaljert i denne delen. Vi har basisalternativet som er dagsenter, og vi har videre alternativ 1 som er Varig tilrettelagt arbeid. Det siste alternativet er også VTA, men det tas hensyn til at det er en sannsynlighet for at noen deltagere kan gå over i ordinært arbeid med tilrettelegging.

Alternativ 1 og 2 skal vurderes for gjennomføring i tråd med arbeidslinjen i velferdsstaten om at alle skal være i arbeid, samtidig som det skal ytes pleie og omsorg til de som trenger dette. En analyse av de to alternativene i forhold til basisalternativet er dermed interessant sett fra både velferdsstatens og også skattebetalernes side, og bør utføres på dette grunnlag. Når det gjelder gjennomføringstidspunktet mellom de ulike alternativene, vil dette variere. Basisalternativet og alternativ 1 kan gjennomføres i stor grad allerede i dag, mens man i alternativ 2 trolig vil måtte gjøre noen endringer i forhold til arbeidsmarkedspolitikken på lengre sikt. Dette kan eksempelvis løses ved hjelp av en prøveordning, hvor et økt fokus på overgang av utviklingshemmede til ordinært arbeid gjennomføres i noen fylker. Det gjør at man kan se hva effekten blir, før en eventuell endring av eksisterende regelverk og landsdekkende implementering.

5.1.1 Basisalternativ: Dagsenter

Aktivitetene som foregår i dagsenter er varierende mellom ulike sentra og kommuner, men samtlige preges i hovedsak av at det er relativt enkle oppgaver som blir utført av deltagerne. Gjennom aktivitetene antas det at deltagerne opplever en fellesskapsfølelse i motsetning til om de hadde vært hjemme. Vi antar at de fleste utviklingshemmede deltar på, eller eventuelt har et tilbud om, dagsenter.

Det er ikke slik at kommunene i Norge er lovpålagte til å ha dagsentertilbud, men ifølge sosialtjenesteloven (1991) er kommunene pliktige å yte ”praktisk bistand og opplæring (...) til dem som har et særlig hjelpebehov”. Utviklingshemmede har ofte et slikt hjelpebehov, og dagtilbud ”kan ytes for å dekke [dette]” (Bergen Kommune, 2011). Dette gjør at dagsenter virker å være det mest relevante alternativet for utviklingshemmede som ikke er i arbeidsrettede tiltak, og følgelig er dagsenter vårt basisalternativ. Per april 2011 er det personer i venteliste for å komme med på dagsentertilbudet for utviklingshemmede i Bergen Kommune, og til tross for at dette forsøkes løst fortløpende, er det til nesten enhver tid potensielle deltagere i kø (Ditlefsen, 2011). Dette indikerer at utviklingshemmede ønsker et aktivitetstilbud, som igjen støtter vår antagelse om dagsenter som basisalternativ.

Rent kostnadmessig har vi som utgangspunkt at en dagsenterplass koster 300.000 kroner. Dette er tall fra Bergen Kommune, som viser til en budsjettert årlig kostnad på 300.000 kroner per deltager i dagsenter (Hagevik, 2011). Selv om dette tallet kommer fra dagsentrene sine budsjett, er det nærliggende å tro at dette reflekterer de reelle tallene, og gjeldende dagsenterkostnad i Norge i dag. Dette blir underbygget av resultatene til Justis- og politidepartementet i Norges offentlig utredninger, nr. 8, om likeverd og tilgjengelighet (2005). De viser til at kostnadene ved en dagsenterplass antas å variere mellom 110.000 for de minst ressurskrevende brukerne, og opp mot 400.000 for de mest ressurskrevende brukerne. Da vi kan anta at de psykisk utviklingshemmede i gjennomsnitt ikke er blant de minst krevende, ei heller blant de aller mest krevende i snitt, synes 300.000 å være en representativ kostnad for en dagsenterplass for denne gruppen.

Et annet viktig moment er bemanningsbehovet per deltager. Kostnaden ved bemanningen er allerede innbakt i budsjetterte kostnader, men det vil likevel være interessant å belyse det. Gjennom samtaler med ansatte i Bergen Kommune kommer det frem at det er varierende hvor mange ansatte det er per deltager på dagsenter, som er ganske rimelig ettersom utviklingshemmede har varierende grad av yrkeshemming. Vi har fått indikasjoner på at det kreves alt fra 2:1 og 1:1, ned til 1:5 forhold mellom helsearbeidere og deltagere på dagsenter (Hagevik, 2011). For psykisk utviklingshemmede på dagsenter antar vi dermed at et gjennomsnittlig bemanningsbehov ligger på 1 ansatt per 2 deltagere.

Boks 5.1: Forutsetninger, dagsenter	
I dagsenteret	
Kostnad per plass	-300 000
Deltagere pr.ansatt	2

5.1.2 Alternativ 1: Varig tilrettelagt arbeid

I det første alternativet vil vi belyse den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid i forhold til basisalternativet dagsenter. Dette tiltaket ble beskrevet innledningsvis, men det er nødvendig å foreta ytterligere spesifiseringer. Den første gjelder bonuslønnen som mottas av VTA-deltagerne, og utgangspunktet er tatt i fra gjennomsnittet i Vekstbedriftene. For 2010 var bonuslønnen i gjennomsnitt på 23,25 kroner per time (ASVL, 2010b). Sekretariatet i ASVL (2011) sier at denne bonuslønnen kan variere fra minstelønn og opp mot 75 kroner, mens medianen ligger mellom 20 og 30 kroner i timen. Det er dermed nærliggende å tro at den gjennomsnittlige lønnen på 23,25 kroner avspeiler et godt estimat for målgruppen vår. Vi erkjenner at det vil kunne være store individuelle variasjoner i forhold til ansiennitet, kompetanse og erfaring, men velger å benytte oss av gjennomsnittslønnen for analyseformål. Videre antas det også at en person som arbeider i VTA er på jobb i gjennomsnitt 27 timer per uke, da dette tallet varierer mellom 10 og 37,5 time per uke (ASVL-sekretariatet, 2011). Vi anser en arbeidsdag på rundt 5 timer som et rimelig estimat, og for å kunne beregne årlig bonuslønn antar vi videre at utviklingshemmede arbeider 47 uker per år.

Når det gjelder bemanningsbehov vil det for tiltaksarrangører av VTA være rimelig å anta at det i snitt er et 1:5 forhold mellom arbeidsleder og deltagere. Dette var tidligere nedfelt i regelverkene for ASVO-bedriftene og synes å gjenspeile støttebehovet også i dag (ASVL-sekretariatet, 2011). Forutsetningene for virkemiddelet VTA er presentert i boks 2.

Boks 5.2: Forutsetninger, alternativ 1	
I VTA-bedriften	
Bonuslønn/time (kr)	23,75
Antall timer/uke	27
Antall arbeidsuker/år	47
Deltager/ansatt	5

5.1.3 Alternativ 2: VTA og ordinært arbeid

I det andre alternativet fokuseres det på en potensiell utvikling av dagens situasjon i arbeidsmarkedet for psykisk utviklingshemmede. Det er trolig flere personer som i utgangspunktet er "feilplassert" i VTA, da de egentlig kunne jobbet i ordinært arbeidsliv med tilrettelegging.

5.1.3.1 Årsaker til feilplassering i VTA

Vi tror i hovedsak det er to grunner til at en person kan være feilplassert i Varig tilrettelagt arbeid. Den første grunnen er at det forekommer en grad av "innlåsing" av deltagere i VTA. Dette til tross for at det "hele tiden [skal] vurderes om den ansatte kan være aktuell for overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid" (ASVL, 2011b). Den bakenforliggende årsaken for dette kan være det faktum at tiltaksarrangørene de siste årene har fått stadig hardere økonomiske krav. De må fokusere mer og mer på lønnsomhet, samtidig som de skal konsentrere seg om kompetanseutvikling. Økonomien og de insentiver som foreligger i disse bedriftene gir grunn til å tro at deltagere som i realiteten kunne gått over til ordinært arbeid med tilrettelegging og/eller lønnstilskudd, vil bli holdt tilbake (Taylor, 2002). På denne måten vil tiltaksbedriften sikre seg en opprettholdelse av produktiviteten.

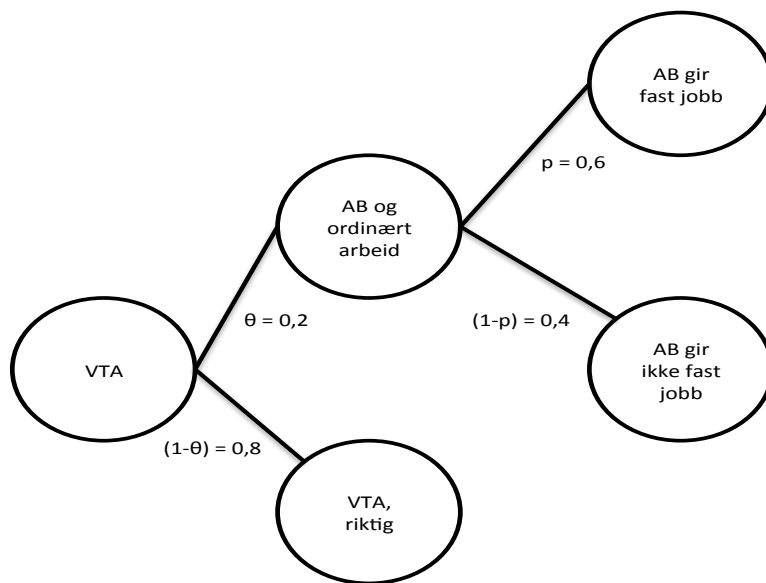
Den andre grunnen til denne feilplasseringen ligger i en form for ”slusing” av utviklingshemmede fra videregående skole og rett over i uførepensjon. Rundt 80 % av utviklingshemmede er i dag i spesialklasser gjennom videregående, og de elevene som faktisk er i ordinær klasse blir ofte undervist på enmannshånd (NAKU, 2011b). En slik inndeling fører til at de utviklingshemmede elevene får dårligere utsikter til både yrkes- og studiekompetanse, og dermed havner lenger fra arbeidsmarkedet. Dette kan dermed føre til ”slusing” over i uføretrygd, før de egentlig har fått testet ut et vanlig arbeidsliv. Samtaler med en ansatt i NAV Hordaland bekrefter denne antagelsen om at utviklingshemmet ungdom historisk sett har gått rett over på uføretrygd. Vedkommende understreket imidlertid at man har sett en forbedring, men at denne utviklingen begrenses av kapasitetsproblemer (Simonsen, 2011).

5.1.3.2 Ordinært arbeid

Før vi går i gang med analysen er det naturlig å presentere hvordan vi ser for oss virkemiddelet ordinært arbeid med tilrettelegging. Det antas at det finnes en sannsynlighet, $\theta = 20 \%$, for at en person er plassert feil i VTA som følge av ovennevnte diskusjon. Av personene som er i VTA er altså overgang til ordinært arbeid aktuelt for 20 %, og de resterende 80 % vil forbli VTA (figur 5.1). Når en person går over i ordinært arbeid ser vi det som rimelig at deltageren har et ganske stort behov for tilrettelegging, i hvert fall til å begynne med. Dette gjør at vi tar utgangspunkt i Arbeid med bistand (AB) som et naturlig hjelpemiddel for å få de aktuelle utviklingshemmede personene over i ordinært arbeid.

Arbeid med bistand

Gjennom Arbeid med bistand kan tilrettelegging i forbindelse med overgang til arbeid i ordinært arbeidsliv vare i inntil tre år (NAV, 2011b). Det tas dermed utgangspunkt i dette tiltaket for de første tre årene etter en overgang til ordinært arbeid. Tanken bak AB er at alle har en arbeidsevne, den må bare lokaliseres og brukes i en passende arbeidssituasjon. Bistanden som gis innebærer alt fra en kartlegging av kompetanse til en vurdering av ønsket karriere. Det gis også hjelp til å finne en egnet arbeidsplass, og deretter støtte og råd til tilrettelegging av denne. I bedriften vil arbeidstakeren også kunne motta opplæring i sosial så vel som arbeidsrelatert kompetanse, mens det mot slutten av de tre årene vil bli gitt råd og veiledning til kollegiet. Sistnevnte slik at



Figur 5.1 Sannsynlighetsfordeling, alternativ 2

arbeidstakeren kan bli integrert i bedriften på en mest mulig hensiktsmessig måte (Attføringsbedriftene, 2007).

Det er imidlertid ikke gitt at denne overgang til ordinært arbeidsliv lykkes. Nasjonalt Kompetansemiljø om Utviklingshemming [NAKU] sier at mange utviklingshemmede har fått jobb som følge av Arbeid med bistand, men viser også til at kun en relativt liten andel var igjen i ordinært arbeid etter at tiltaket var avsluttet (NAKU, 2011a). En større andel gikk heller inn i en tilværelse med uførepensjon. Dette gjør at vi anser en sannsynlighet, $p = 60\%$, for at perioden med Arbeid med bistand faktisk ender med en suksessfull overgang til ordinært arbeid (figur 5.1). En person som ikke lykkes med overgangen etter endt periode i AB vil da gå tilbake til Varig tilrettelagt arbeid.

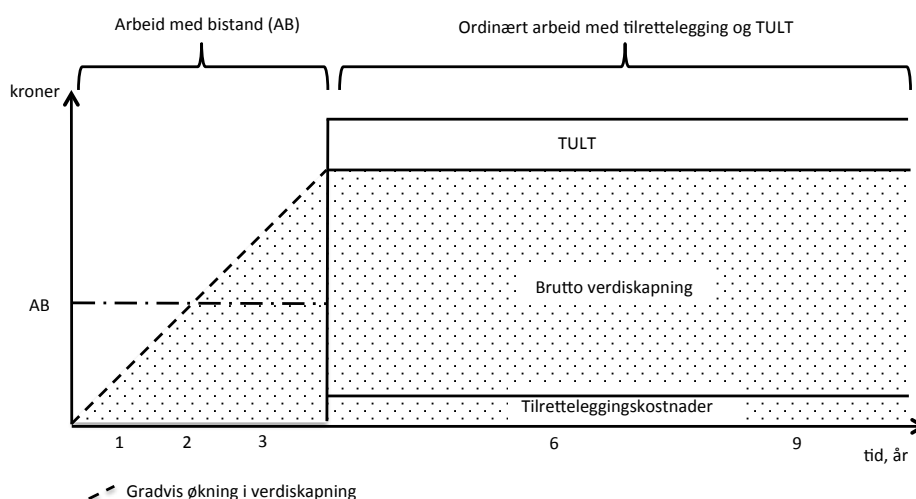
Det er to hovedtanker bak det å ha en periode med Arbeid med bistand før vedkommende får et mer uavhengig arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv. Det første gjelder at AB, gjennom tilrettelegging, vil gjøre overgangen lettere. Den andre tanken er at den yrkeshemmede vil kunne motta uførepensjon som før, som igjen har primært to effekter. For det første vil det at den yrkeshemmede beholder uføretrygden gjøre det mindre økonomisk risikabelt å gå over i ordinært arbeidsliv. Videre vil dette føre til at selv om overgangen til ordinært arbeid mislykkes, vil det ikke være nødvendig med en ny avklaringsperiode for å se om vedkommende skal ha uførepensjonen

tilbake. Dersom personen ikke er egnet for ordinært arbeidsliv, blir det dermed lettere å gå tilbake til for eksempel Varig tilrettelagt arbeid.

Vellykket overgang til ordinært arbeid med tilrettelegging

Det antas dermed at deltageren vil gå tilbake i VTA ved en ikke-vellykket overgang til ordinært arbeid. Dersom personen derimot er egnet for ordinært arbeid, vil de påfølgende periodene etter tre år med AB innebære en arbeidssituasjon under mer ordinære forhold. En av de største endringene er at vi antar at personen nå vil bli lønnet direkte av bedriften, og uførepensjonen faller bort.

De tidligere VTA-deltagerne er yrkeshemmede, dermed er det nærliggende å tro at de ikke vil evne å bidra fullt ut til verdiskapning. Det vil si at de i de fleste tilfeller ikke skaper verdier tilsvarende lønnen arbeidsgiver skal betale. For å kompensere arbeidsgiver for dette, kan det bistås med tidsubestemt lønnstilskudd, TULT. Dette innebærer at arbeidstakeren mottar normal lønn i en fast stilling i en ordinær bedrift, men at bedriften mottar et tilskudd i form av en andel av den ansattes lønn (NAV, 2011c). Tanken bak TULT er at arbeidsgiver blir kompensert for arbeidstakerens reduserte arbeidsevne, og tilskuddet kan utbetales så lenge det anses nødvendig. TULT bør dermed være lik differansen mellom den ansattes lønn og dens bidrag til verdiskapningen. Størrelse og varighet på tilskuddet skal vurderes to ganger årlig av NAV og bedriften (NAV, 2011c). For våre analyseformål har vi antatt at tilskuddet er lik 15 % av den ansattes lønn, og det vil inngå som et tilskudd til arbeidsgiver etter at de tre første årene med AB er over. I tillegg til TULT antas det at det påløper enkelte tilretteleggingskostnader i NAV over tid.



Figur 5.2 Alternativ 2 ved suksessfull overgang til ordinært arbeid

Situasjonen med overgangen til ordinært arbeid med suksess er presentert i figur 5.2, og forutsetningene for dette alternativet er videre gitt ved boks 5.3. Begrepene ”overgang til ordinært arbeid” og ”overgang til ordinært arbeid med tilrettelegging” brukes skiftende, men vil referere til situasjonen som nå har blitt presentert. I tillegg vil også kostnaden ved å være i VTA, og gevinsten ved å gå over i ordinært arbeid, bli brukt om hverandre. Begge deler refererer til situasjonen der en person er feilplassert i VTA.

Boks 5.3: Forutsetninger, alternativ 2			
Sannsynligheter		Satser	
$P(\text{Feil tiltak}), \theta$	0,2	TULT-sats	0,15
$P(\text{AB er suksess}), p$	0,6		

5.2 Dagsenter

Vi vil i denne delen presentere de samfunnsøkonomiske effektene av virkemiddelet dagsenter, som vi har definert som basisalternativet for målgruppen psykisk utviklingshemmede.

5.2.1 Samfunnsøkonomisk effekt

Deltagelse i dagsenter bidrar i svært liten grad til salgsinntekter. I noen dagsentra utføres enkelte produksjonsaktiviteter, men disse antas å være så små at de sees bort ifra. Som tidligere presentert, har vi antatt en kostnad per dagsenterplass på kroner 300.000. Siden vi ikke ser det som reelt at det forekommer særlige inntekter på dagsentrene, følger det at vi for en deltager på dagsenter har en verdiskapning på minus 300.000 per år.

På dagsenter foregår det tilnærmet ingen oppfølging og administrasjon fra NAV sin side, så vi antar dermed disse kostnadene til å være lik null. Den reelle kostnaden for samfunnet ved en dagsenterplass er dermed den budsjetterte negative netto verdiskapning, vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Samfunnsøkonomisk effekt dagsenter	
Verdiskapning	-300 000
Samfunnsøkonomisk effekt	-300 000

Tabell 5.2 Nettobelastning dagsenter

Offentlig tilskudd	-300 000
Nettobelastning	-300 000

5.2.2 Nettobelastning for statskassen

Da en dagsenterplass har negativ verdiskapning, vil en slik plass fullfinansieres av det offentlige i Norge. Denne dagsenterplassen antas å være skattefinansiert, og derfor er det sentralt å kjenne til den årlige nettobelastningen for statskassen slik at vi kan regne ut skattekostnaden. Nettobelastningen er naturlig nok de 300.000 kronene som det budsjetteres med på dagsenteret, av dette følger tabell 5.2.

5.2.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk effekt

Den skattejusterte kostnaden for samfunnet regnes som tidligere nevnt ut ved å beregne skattekostnaden ved nettobelastningen for statskassen, og deretter legge dette til den brutto samfunnsøkonomiske effekten. Skattekostnaden utgjør 60.000 kroner per dagsenterplass, som gir oss en skattejustert samfunnsøkonomisk kostnad på 360.000 kroner. Nettobelastningen er ikke en ekstra samfunnsøkonomisk kostnad, da denne kun blir beregnet for å belyse hva skattekostnaden utgjør. Som vist av tabell 5.3 er det dermed kun den brutto samfunnsøkonomiske effekten og skattekostnaden som legges sammen for å beregne skattejustert effekt. Dette vil naturligvis også gjelde når vi beregner kostnader for de andre virkemidlene senere i analysen.

5.3 Varig tilrettelagt arbeid

Vi vil videre i denne delen se på de samfunnsøkonomiske alternativverdiene for virkemiddelet Varig tilrettelagt arbeid. Samtlige konsekvenser for samfunnet, gitt at tiltaket gjennomføres, vil forsøkes oppsummert.

Tabell 5.3 Skattejustert effekt dagsenter

Brutto samfunnsøkonomisk effekt	-300 000
Nettobelastning statskassen	-300 000
Skattekostnad (20 %)	60 000
Skattejustert effekt	-360 000

5.3.1 Samfunnsøkonomisk effekt

For å beregne netto verdiskapning av Varig tilrettelagt arbeid er det en rekke elementer som må tas hensyn til.

5.3.1.1 Renter og kapitalslit

Når det gjelder renter og kapitalslit vil disse i et samfunnsøkonomisk perspektiv representere en alternativkostnad i form av den potensielle avkastningen en kunne fått ved å sette pengene som brukes på tiltaket i banken eller i andre former for finansielle investeringer. Fra teoridelen har vi at disse allerede vil være inkludert i den samfunnsøkonomiske marginalverdien, og trenger dermed ikke belyses eksplisitt videre i oppgaven.

5.3.1.2 Verdiskapning innad i Vekstbedriftene

Verdiskapning innad i Vekstbedriftene vil i denne sammenheng innebære differansen mellom salgsinntekter og driftskostnader hos tiltaksarrangøren (Nærings- og handelsdepartementet, 2011). Siden denne verdiskapningen skal reflektere konsumentenes betalingsvilje for produksjonen, er inntektene fra salget inkludert merverdiavgift. Vi bruker en merverdiavgiftssats på 25 %, en sats vi vil bruke gjennom hele analysen.

Ved beregning av verdiskapning innad i Vekstbedriftene tar vi utgangspunkt i tall fra 2007, da dette er det siste året vi har tilgang til spesifiserte resultatregnskap for disse bedriftene, medlemmene av ASVL. Vi justerer disse regnskapstallene med konsumprisindeksen til 2010-nivå, som vil være året vi forholder oss til i resten av utregningene i denne analysedelen. Det er 221 av totalt 232 Vekstbedrifter (per 31.12.2009) som har sendt inn sine regnskapstall, og da dette er en relativ høy andel anser vi de innsendte verdiene som et representativt utvalg (ASVL, 2009). I tabell 5.4 har vi satt opp utregningen av verdiskapningen, og vi ser at verdiskapningen innad i bedriftene er på minus 92.079 kroner per deltager. Denne negative verdiskapningen i bedriften innebærer at det ikke er lønnsomt for tiltaksarrangørene å ansette deltagere på tiltak, med mindre de mottar statlig og kommunalt tilskudd.

Det må påpekes at denne verdiskapningen er et gjennomsnitt basert på alle arbeidere som er på tiltak i bedriften, ikke bare for VTA-deltagere. Til tross for dette vil det

Tabell 5.4 Verdiskapning innad i Vekstbedrifter

Salg av varer og tjenester	840 343 556
Øvrige driftsinntekter	32 114 618
Totale inntekter	872 458 174
Inntekt inkl. MVA (25%)	1 090 572 718
Varekostnad	328 742 758
Lønnskostnad	1 179 453 565
Ordinær avskrivning	84 302 261
Annen driftskostnad	418 097 609
Driftsresultat	-920 023 476
Antall deltagere i 2007	10 851
Brutto verdiskapning per person	-84 787
Vekst KPI 2007 - 2010	1,086
Brutto verdiskapning per person i 2010-verdi	-92 079

trolig være et rimelig estimat for verdiskapningen i snitt; utviklingshemmede deltagere i VTA er en svært heterogen gruppe, hvis produktivitet synes å ligge på gjennomsnittet for deltagerne i arbeidsmarkedstiltak samlet sett.

Inkludert i lønnskostnadene i tabell 5.4, er bonuslønnen til deltagerne i Varig tilrettelagt arbeid. Det er derimot vesentlig å her tenke på disse arbeidernes alternative verdi. Da det antas at de i all hovedsak kommer fra ufrivillig arbeidsledighet, husker vi fra teorien at den samfunnsøkonomiske kostnaden vil være deres individuelle opplevde kostnad ved å gå ut i arbeid. Da denne sees bort i fra enn så lenge grunnet vanskeligheter med prissetting, kan det argumenteres for at nettolønn ikke er en kostnad. Det å betale bonuslønn til disse deltagerne, tilsvarer å betale for en ressurs med null i alternativverdi. Nettolønn vil dermed ikke være en kostnad for den prissatte delen av den samfunnsøkonomiske analysen, og må altså ikke trekkes fra i beregningen av verdiskapningen.

Den tidligere antatte arbeidsuken på 27 timer og gjennomsnittlig bonuslønn på 23,25 kroner per time, gjør at vi for et arbeidsår på 47 uker har en gjennomsnittlige brutto bonuslønn lik 29.504 kroner i snitt. Selv om dette er under frikortbeløpet for beskatning av inntekt, må en person som er mottaker av uførepensjon skatte av denne inntekten (ALF, 2011). Vi antar dermed videre at en gjennomsnittlig inntektsskatt ligger på 28 %, en sats vi vil bruke videre i analysen (Skatteetaten, 2009). Dette utgjør

en nettolønn på kroner 21.243 årlig, og dette beløpet legges til verdiskapningen igjen, som vist i tabell 5.5.

5.3.1.3 Administrasjonskostnader i NAV

Et annet element som er med å påvirke netto verdiskapning av tiltaket VTA, er administrasjonskostnader i NAV. Det er naturlig å tenke seg at det å ha en ekstra utviklingshemmet i VTA vil innebære at en NAV-ansatt får merarbeid i forbindelse med oppstart, oppfølging og diverse andre oppgaver. Det antas at en NAV-arbeider har tilstrekkelig arbeidsmengde i utgangspunktet, noe som innebærer at tiden som brukes på å tilrettelegge VTA-plassen, trolig vil fortrenge andre prosjekter og arbeidsoppgaver. Dette merarbeidet kan argumentere for økt sysselsetting i det offentlige, som igjen er relevant da dette kan innebære innhenting av arbeidskraft fra eksempelvis privat sektor. Selv om det er slik at dette ekstra arbeidet med administrering av VTA kanskje vil prioriteres og dermed håndteres, vil det over tid kunne gå utover andre oppgaver. Disse oppgavene må da gjøres av andre, og det vil dermed på et eller annet tidspunkt bli behov for økt sysselsetting.

I følge tiltakskoordinatoren for institusjonelle tiltak i NAV Hordaland administreres samtlige VTA-tiltak i Bergen kommune gjennom to årsverk (Simonsen, 2011). Vi vet at det finnes 322 VTA-plasser i Bergen Kommune, noe som gir at det brukes 0,0062 årsverk per VTA-stilling. Vi velger å anta at denne andelen fra Bergen Kommune er et rimelig estimat for hele Norge, og for dette analyseformål brukes dermed dette. Det er naturlig å anta at denne administrasjonskostnaden er relativt kontinuerlig gjennom hele ansettelsesforholdet, da VTA krever oppfølging fra NAV som nevnt i kravspesifikasjonen. Tidsbruken er trolig noe høyere i oppstartsfasen, men over tid vil den jevne seg ut. På dette grunnlag blir det dermed sett på en kontinuerlig, konstant kostnad over tid.

Norge er i dag i en situasjon hvor det er relativt lite arbeidsledighet sammenlignet med andre land (Arbeidsdepartementet, 2011a). Vi antar det dermed som rimelig at det offentlige årsverket som må ansettes i forbindelse med merarbeid i NAV, tas i fra privat sektor. Dette medfører at kostnaden for samfunnet her blir lik bruttolønn inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift for dette 0.0062 årsverket. Denne kostnaden begrunnes som nevnt i metoden ut i fra betalingsviljen for det tapte

produksjonsbortfallet i privat sektor som følge av at den ansatte ”stjeles” fra sin gamle jobb.

Fra Statistisk Sentralbyrå finner vi at gjennomsnittlig bruttoårslønn i 2010 for en statlig ansatt i helse- og sosialtjenesten er 429.600 kroner (SSB, 2011c). Inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift utgjør dette dermed 616.717 kroner per fulle årsverk i NAV. Estimatet for kostnaden på den fortrenge private produksjonen som kommer ved å ansette en ekstra deltager i Varig tilrettelagt arbeid, blir med det omtrent 3.806 kroner per år. Dette representerer en samfunnsøkonomisk kostnad ved at det ansettes en ekstra VTA-deltager, hvor kostnaden er målt ut ifra den ekstra tiden en NAV-ansatt må bruke på å administrere deltageren. Dette er naturlig nok gitt at vi antar vedkommende mottar lik lønn i det offentlige som i det private.

5.3.1.4 Samfunnsøkonomisk effekt, oppsummering

Netto verdiskapning av en ekstra deltager i Varig tilrettelagt arbeid er oppsummert i tabell 5.5. Den viser seg altså å være negativ, og en ekstra deltager i VTA utgjør dermed en årlig samfunnsøkonomisk kostnad på 74.642 kroner.

5.3.2 Nettobelastning for statskassen

Vi må videre belyse transaksjoner inn og ut av statskassen som følge av at en ekstra VTA-plass blir opprettet.

5.3.2.1 Offentlige tilskudd

En tiltaksarrangør av VTA mottok i 2010 kroner 124.500 i tilskudd per VTA-plass de tilbød (ASVL, 2010). Minimum 25 % av disse midlene skal dekkes av hjemkommunen til tiltaksdeltageren, mens 75 % dekkes av staten. Dette betyr at for en ekstra VTA-plass går det 93.375 kroner ut fra statskassen og minimum 31.125 kroner ut fra den kommunale kontoen. Vi antar at skattekostnad er lik for både kommune og stat, og vi ser dermed kun på den totale summen som en utgift for det offentlige.

Tabell 5.5 Samfunnsøkonomisk effekt VTA

Verdiskapning Vekstbedrift	-92 079
Bonuslønn	21 243
Administrativt NAV	-3 806
Samfunnsøkonomisk effekt	-74 642

5.3.2.2 Administrasjonskostnader i NAV

Videre vil det ekstra administrative arbeidet i NAV representere en ekstra belastning for statskassen i forbindelse med at det må ansettes 0,0062 årsverk. Da vi antar at dette årsverket tas i fra privat produksjon, innebærer dette at statskassen mister inntektene her i fra i form av inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. I tillegg kommer naturligvis lønnsutgiftene til staten for denne ansatte, som kun utgjør nettolønn, da vi husker at inntektsskatt og arbeidsgiveravgift kun er overføringer. Dette innebærer en negativ belastning for statskassen tilsvarende den samfunnsøkonomiske kostnaden på 3.806 kroner.

5.3.2.3 Merverdiavgift

En deltager i Varig tilrettelagt arbeid bidrar som nevnt tidligere med verdiskapning innad i bedriften hvor de er ansatt. Når denne varen og/eller tjenesten som produseres selges i markedet, betaler kjøperne merverdiavgift. Denne avgiften går inn i statskassen som en ren inntekt. Grunnlaget for denne avgiften blir salgsinntektene som er oppgitt i beregningen av intern verdiskapning i tabell 5.4, og dette gir en merverdiavgiftsinntekt på omtrent 21.830 kroner per ekstra deltager i VTA.

5.3.2.4 Bonuslønn

Deltagerne i VTA mottar også en bonuslønn, noe som naturlig nok genererer finansielle transaksjoner i statskassen. Siden bonuslønnen betales ut i fra profitten til bedriften, er ikke selve bonuslønnen en transaksjon i statskassen (Mandal, 2008). Inntektsskatten og arbeidsgiveravgiften på denne lønnen påvirker derimot statskassen. Ut i fra bruttolønnen som er beregnet tidligere til 29.504 kroner, gir dette oss en årlig skatteinntekt på 8.261 kroner og en årlig arbeidsgiveravgiftsinntekt på 4.160 kroner per deltager i Varig tilrettelagt arbeid.

Tabell 5.6 Nettobelastning VTA

VTA-plass	-124 500
MVA, VTA	21 830
Inntektsskatt, VTA	8 261
Arbeidsgiveravgift, VTA	4 160
Administrering NAV	-3 806
Nettobelastning	-94 055

Tabell 5.7 Skattejustert effekt VTA

Brutto samfunnsøkonomisk effekt	-74 642
Nettobelastning statskassen	-94 055
Skattekostnad (20 %)	18 811
Skattejustert effekt	-93 453

5.3.2.5 Nettobelasting for statskassen, oppsummering

Som vi ser i tabell 5.6 medfører en ekstra deltager i Varig tilrettelagt arbeid en utgift på 94.055 kroner i året for statskassen.

5.3.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk effekt

For å finne den skattejusterte effekten av Varig tilrettelagt arbeid, tar vi den samfunnsøkonomiske effekten vi fant i del 5.3.1.4 og legger til skattekostnaden. Vi ser dermed at virkemiddelet vårt, Varig tilrettelagt arbeid, gir en årlig skattejustert kostnad for samfunnet på kroner 93.453, som vist i tabell 5.7.

5.4 Ordinært arbeid

For videre å kunne belyse den potensielle feilplasseringen av en deltager i Varig tilrettelagt arbeid, er det nødvendig å se på verdien av virkemiddelet ordinært arbeid for en utviklingshemmet. Vi antar som nevnt at det er en 20 % sannsynlighet for at en person kan gå over fra VTA til ordinært arbeid. Av disse 20 % er det videre antatt at denne overgangen til ordinært arbeid ender i suksess i 60 % av tilfellene. Vi må derfor finne et estimat for kostnaden ved suksess og et estimat for kostnaden ved ikke-suksess. Disse vil brukes til å finne forventet samfunnsøkonomisk verdi av virkemiddelet ordinært arbeid med tilrettelegging.

5.4.1 Suksess

Vi begynner med å belyse den samfunnsøkonomiske verdien av virkemiddelet ordinært arbeid, gitt at overgangen er suksess.

5.4.1.1 Samfunnsøkonomisk effekt

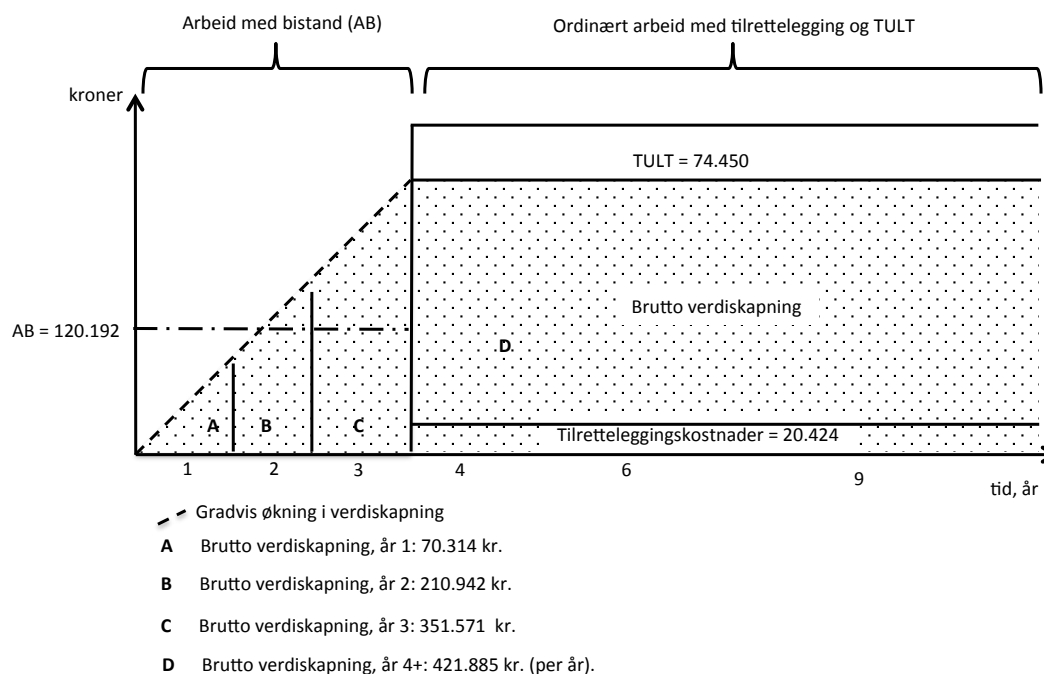
Det er naturlig nok også flere elementer som inngår i beregningen av netto verdiskapning for ordinært arbeid med tilrettelegging. Disse vil samlet representere en samfunnsøkonomisk effekt, før det er tatt hensyn til skattekostnader.

Verdiskapning innad i bedriften

I denne situasjonen med ordinært arbeid, vil bruttolønnen inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift representere forventet verdiskapning. Dette følger av at det beløpet en bedrift er villig til å betale for en arbeider nødvendigvis representerer verdien av det bedriften tror den nye medarbeideren vil bidra med til verdiskapningen. Dette beløpet de er villige til å betale vil da være bruttolønn inkludert arbeidsgiveravgift. Når vi så ser på dette i et samfunnsøkonomisk perspektiv, må vi i tillegg huske at denne verdiskapningen innad i bedriften handles i et marked med merverdiavgift. Kostnaden for bedriften inkludert merverdiavgift vil dermed representere bedriftens forventede verdiskapning av en ekstra ansatt, som et anslag på betalingsviljen i markedet for personens bidrag.

Vi tar utgangspunkt i en ufaglært sin bruttolønn, som er kroner 348.000 per år i 2010 (SSB, 2011b). Inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift blir dette kroner 496.335 i året. Dette representerer dermed et estimat på årlig verdiskapning for en ufaglært i ordinært arbeid. Videre er det, som tidligere diskutert, ansett som rimelig at en utviklingshemmet person i snitt vil ha noe lavere arbeidsevne enn gjennomsnittet for en ufaglært person. Bedriften kan dermed kompenseres for dette gjennom et lønnstilskudd. Da det er de sterkeste deltagerne i VTA som vurderes for overgang til ordinært arbeid, vurderes et lønnstilskudd på 15 % som rimelig. Estimert verdiskapning for en utviklingshemmet i ordinært arbeid vil derfor ligge på 15 % av verdiskapningen til en ufaglært, som er omtrent 421.885 kroner i året.

I vårt alternativ med overgang til ordinært arbeid, antas det en periode med gradvis økning av verdiskapningen innad i bedriften, se figur 5.3. I oppstartsperioden med Arbeid med bistand, vil deltageren ha en veldig lav verdiskapning, tilsvarende null i utgangspunktet. Denne øker så gradvis etter hvert som tiden går og personen har fått opplæring. Så etter tre år, da det antas at hovedperioden med tilrettelegging er over og at arbeidstakeren er ferdig i Arbeid med bistand, har verdiskapningen nærmet seg disse 421.885 kronene. Denne verdiskapningen innad i bedriften blir ansett som et fast, kontinuerlig beløp fra dette tidspunktet, gitt at tiltaket er vellykket. Med dette går



Figur 5.3 Alternativ 2 ved suksessfull overgang til ordinært arbeid, med tallverdier.

dermed personen over i ordinært arbeid med tilrettelegging og blir lønnet direkte av bedriften.

Dette innebærer at verdiskapningen innad i bedriften for en utviklingshemmet i ordinært arbeid de tre første årene gradvis kan ventes å øke fra null til 421.885 kroner. Dette gir 70.314 kroner i år 1, 210.942 kroner i år 2 og 351.571 kroner i år 3, før det antas en kontinuerlig verdiskapning på 421.885 kroner hvert år etter dette.

Tapt verdiskapning

Som det ble nevnt over antar bedriften at vedkommende i stillingen de tilbyr kan produsere verdien inntil en ufaglært sin lønn 496.335. Da personen som nå ansettes kun kan skape verdi til 421.885 kroner, vil det innebære at differansen mellom disse beløpene blir et mål på tapt verdiskapning for samfunnet. Lønnstilskuddet til bedriften på 74.450 kroner representerer dermed en samfunnsøkonomisk kostnad fra år 4.

I de tre første årene med Arbeid med bistand er deltageren enda ikke ansatt fullverdig i stillingen i den ordinære bedriften, slik at her vil ikke tapt verdiskapning være gjeldende. I denne perioden har ikke vedkommende tatt stillingen på bekostning av en

annen potensiell arbeidstaker som kunne bidratt med 100 % av en ufaglært sin forventede verdiskapning i bedriften.

Arbeid med bistand

Som nevnt i beskrivelsen av tiltaket antar vi altså at de tre første årene i ordinært arbeid består av Arbeid med bistand. For å beregne kostnaden for perioden med AB trenger vi kostnaden per tilrettelegger og et estimat på hvor mange deltagere vedkommende har ansvar for. Denne kostnaden vil være med på å redusere verdien av netto verdiskapning for denne perioden.

I årsstatistikken til ASVL for 2009 finner vi at Vekstbedriftene hadde totalt 1571 deltagere på tiltaket AB per 31.12.2009 (ASVL, 2009). På samme tidspunkt hadde disse bedriftene 145 tilretteleggere, noe som gir oss et forhold på omtrent 1:11 mellom tilrettelegger og deltagere. Brukergruppen i Arbeid med bistand i dag er derimot av en annen sammensetning enn deltagerne i VTA; brukerne av AB har mindre behov for tilrettelegging i ordinært arbeidsliv enn sistnevnte gruppe. Dette gjør det rimelig å anta at vi her bør kunne bruke forholdet mellom arbeidsledere og deltagere som gjelder i VTA. Vi bruker derfor estimatet 1 tilrettelegger per 5 deltagere i perioden med AB, da vi betrakter samme brukergruppe nå som da vi analyserte VTA.

Ansettelsen av denne andelen årsverk vil videre generere en kostnad for samfunnet. Vi antar at det igjen er mest rimelig at den nyansatte hentes fra privat produksjon, og det antas videre at tilretteleggerne er lønnet direkte av en tiltaksarrangør, og ikke av staten. Dette impliserer dermed at vi henter en tilrettelegger fra privat sektor og inn i en ny jobb i privat sektor. Kostnaden for samfunnet for denne overføringen av arbeidskraft vil dermed tilsvare betalingsviljen for den bortfalte produksjonen i den gamle jobben: nettolønn inkludert inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. I følge ASVL er gjennomsnittlig bruttomånedslønn i 2010 for en tilrettelegger i AB kroner 30.715 (ASVL, 2010). Dette utgjør en årlig bruttoinntekt på kroner 368.580, og inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift blir dette 525.687 kroner. For 1/5 årsverk blir dermed den samfunnsøkonomiske kostnaden ved Arbeid med bistand på 105.137 kroner i året.

Tilretteleggingskostnader i NAV

Etter at denne perioden med Arbeid med bistand er over, går deltageren over i en ordinær stilling hvor de blir lønnet direkte av bedriften. Som nevnt i beskrivelsen av alternativene antar vi at det også i denne perioden vil være nødvendig med en form for administrativ tilrettelegging hos NAV, i tillegg til mer praktisk rettet tilrettelegging. Selv om vedkommende som er i ordinært arbeid med tilrettelegging er fast ansatt i en bedrift, vil det være hensiktsmessig med oppfølging for å sikre at arbeidsforholdet i bedriften er godt og at samarbeidet fungerer. Dette vil representere en kostnad i forbindelse med at den NAV-ansatte vil bruke tid, som kunne vært brukt alternativt, på denne situasjonen. Dette indikerer igjen et økt behov for sysselsetting i offentlig sektor.

Bemanningsbehovet per person i ordinært arbeid med tilrettelegging må dermed vurderes. Etter kontakt med ansatte ved NAV Hordaland, virker det trolig at administrasjonen av utviklingshemmede i ordinære bedrifter vil være betraktelig mer tidkrevende enn for eksempel administrasjonen av en VTA-plass (Simonsen, 2011). Dersom omfanget av utviklingshemmede i ordinære bedrifter øker betraktelig, vil NAV trenge økt kapasitet.

Et argument som taler for at det er mer administrasjon ved tiltak i ordinært arbeidsliv enn i VTA, er at for VTA-plasser tilbyr Vekstbedriftene mye av tilretteleggingen, slik at NAV dermed ikke bruker særlig mye mer tid, om en ekstra person skal ut i tiltak. En ordinær bedrift på den annen side, har trolig ikke særlig kjennskap til tilrettelegging i utgangspunktet, og det må derfor brukes relativt mer tid og flere ressurser ved ansettelse av en yrkeshemmet. Spørsmålet her er også om det er NAV eller bedriften selv som utfører tilretteleggingen, og det vil kanskje være et naturlig utgangspunkt at det er NAV som gjør dette. De vil tenkes å kunne ha eksisterende rutiner, og vil fungere som kontrollorgan for om tilretteleggingen skjer i den grad som er nødvendig. Dette oppfølgingsbehovet gjør det nærliggende å tro at antall NAV-ansatte per deltager bør være større enn 0,0062, som vi så var gjeldende for Varig tilrettelagt arbeid.

Videre synes det rimelig at en person vil trenge mindre direkte tilrettelegging og oppfølging i etterkant av perioden med AB enn under denne perioden, da opplæringen

i forkant skal ha gitt et godt grunnlag for å lykkes på arbeidsplassen. Dette argumenterer for at forholdet bør være lavere enn 1:5 som er bemanningsforholdet under Arbeid med bistand. Det synes rimelig at dette kan nedjusteres til for eksempel en NAV-ansatt per 30 deltagere. En NAV-ansatt vil da i gjennomsnitt kunne følge opp hver person ca. en dag hver 6.uke; dette bør selvsagt kunne deles opp i kortere bolker og gjøres hyppigere og sjeldnere alt etter behov.

Vi har tidligere sett at bruttolønn for offentlige helse- og sosialtjenester i år 2010 er på kroner 429.600 per år (SSB, 2011c). Inkludert arbeidsgiveravgift og merverdiavgift gir dette også som nevnt en kostnad på omtrent kroner 612.717 per år, gitt at denne økte sysselsettingen i det offentlige hentes i fra privat sektor. Dersom vi videre antar bemanningsforholdet 1:30, gir dette en årlig tilretteleggingskostnad på kroner 20.424 per utviklingshemmet som går ut i ordinært arbeid med tilrettelegging med suksess.

Samfunnsøkonomisk effekt, oppsummering

Vi har herved belyst de ulike faktorene som er med på å bestemme netto verdiskapning av at en person er i ordinært arbeid med tilrettelegging, der overgangen er en suksess. Resultatene er oppsummer i tabell 5.8, hvor vi finner en stigende samfunnsøkonomisk verdi ved at en person går over i ordinært arbeid. Denne verdien stiger etter hvert som personen blir lært opp i arbeidsoppgavene og integreres i ordinært arbeidsliv gjennom AB.

5.4.1.2 Nettobelastning for statskassen

Vi vil igjen belyse effektene på statskassen, denne gangen ved at en person er i ordinært arbeid med tilrettelegging gitt suksess.

Arbeid med bistand

I Arbeid med bistand er det tidligere antatt at en tilrettelegger har ansvar for 5 deltagere, som dermed krever at det ansettes tilsvarende nødvendig årsverk (1/5).

Tabell 5.8 Samfunnsøkonomisk effekt overgang ordinært arbeid, suksess

	År 1	År 2	År 3	År 4+
Brutto verdiskapning	70 314	210 942	351 571	421 885
Arbeid med bistand	-105 137	-105 137	-105 137	-
Tilrettelegging NAV	-	-	-	-20 424
Lønnstilskudd	-	-	-	-74 450
Samfunnsøkonomisk effekt	-34 823	105 805	246 433	327 011

Betalingssatsen fra NAV til tiltaksarrangører er kroner 600.960 per tilrettelegger i Arbeid med bistand i 2010 (ASVL, 2010). For hver ekstra person som årlig går over i Arbeid med bistand vil det dermed påløpe en gjennomsnittlig utgift fra statskassen på kroner 120.192 de tre første årene. Det vil videre ikke påløpe noen skattemessige endringer da det antas at denne ekstra andelen av en tilretteleggers stilling i tiltaket Arbeid med bistand kun flyttes mellom to private aktører.

Lønnstilskudd

Etter at perioden med AB er over vil personen, som tidligere beskrevet, ansettes på ordinære vilkår i bedriften og bedriften vil motta et lønnstilskudd for å kompenseres for arbeidstakerens reduserte arbeidsevne. Den ansatte vil få utbetalt lønn tilsvarende en ufaglært arbeider av bedriften, og bedriften får 15 % av denne refundert gjennom TULT. Dette utgjør dermed en årlig utgift for statskassen på kroner 74.450, fra første året den yrkeshemmede med suksess har gått fullt ut i ordinært arbeidsliv med tilrettelegging.

Uførepensjon

Fra det året vedkommende ansettes på ordinære vilkår, vil videre uførepensjonen være en årlig besparelse for statskassen. Uførepensjonen antas for enkelthets skyld å være minstepensjon for enslige, som utgjør 2 G (Finansdepartementet, 2009). I 2010 var 1G satt lik 75.641 kroner, slik at minstepensjonen utgjorde kroner 151.282 per år (NAV, 2011d). Dette utgjør dermed en årlig gevinst for statskassen fra det fjerde året der vedkommende blir ansatt på ordinære vilkår.

Tilretteleggingskostnader i NAV

Da vi tidligere antok at en person som fra samfunnets side er definert som utviklingshemmet vil trenge en form for tilrettelegging i ordinært arbeid, vil dette medføre en belastning for statskassen. Vi tok utgangspunkt i at en NAV-ansatt administrerer i snitt 30 personer, som er estimatet på økt offentlig sysselsetting som følge av tiltaket. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er tidligere beregnet til kroner 20.424 per år, og dette vil også representere utgiftene for statskassen. Det offentlige mister skatteinntekt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift fra personens bidrag i privat sektor, samtidig som de har en utgift i forhold til nettolønningen til den nyansatte.

Merverdiavgift

Verdiskapningen finnes ut i fra konsumentenes betalingsvilje, hvor merverdiavgiften som nevnt er inkludert. Dette vil dermed generere ekstra merverdiinntekter for statskassen, som i gjennomsnitt antas å utgjøre 25 % av denne nevnte verdiskapningen. Dette tilsvarer kroner 17.579, 52.736 og 87.893 for år en til og med år tre. Fra år fire og utover er denne på 105.471 kroner per år.

Arbeidskraft

For perioden etter Arbeid med bistand må vi også se på andre skatter og avgifter som går inn og ut av statskassen i forbindelse med at en person nå har et ordinært ansettelsesforhold. Dette gjelder inntektsskatt og arbeidsgiveravgift. En utviklingshemmet i ordinært arbeid antas å motta lønn tilsvarende en ufaglært fra og med år fire, som utgjør kroner 348.000 per år, brutto (SSB, 2011b). Statskassen påvirkes dermed gjennom økt skatteinnngang som følge av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift på henholdsvis 97.440 og 49.068 kroner per år.

Merk imidlertid at det i løpet av de tre første årene hvor en person er i AB ikke vil forekomme noen skatteinnngang fra deltageren, da vedkommende kun mottar uføretrygd.

Nettobelastning statskassen, oppsummering

Vi har her funnet konsekvensene for statskassen ved at en person starter i ordinært arbeid med en suksessrate på 60 %, og vi ser at utgiftene for statskassen reduseres kraftig når vedkommende går over i ordinært arbeid fra år fire. Resultatene er oppsummert i tabell 5.9.

Tabell 5.9 Nettobelastning overgang ordinært arbeid, suksess				
	År 1	År 2	År 3	År 4+
MVA (25 %)	17 579	52 736	87 893	105 471
Arbeid med bistand	-120 192	-120 192	-120 192	-
Uførepensjon	-	-	-	151 282
Inntektsskatt	-	-	-	97 440
Arbeidsgiveravgift	-	-	-	49 068
Lønnstilskudd	-	-	-	-74 450
Tilrettelegging, NAV	-	-	-	-20 424
Nettobelastning	-102 613	-67 456	-32 299	308 387

Tabell 5.10 Skattejustert effekt overgang ordinært arbeid, suksess

	År 1	År 2	År 3	År 4+
Brutto samfunnsøkonomisk effekt	-34 823	105 805	246 433	327 011
Nettobelastning	-102 613	-67 456	-32 299	308 387
Skattekostnad (20 %)	20 523	13 491	6 460	-61 677
Skattejustert effekt	-55 346	92 314	239 973	388 688

5.4.1.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk kostnad

Den skattejusterte alternativkostnaden for samfunnet for virkemiddelet ordinært arbeid, gitt at overgangen er en suksess, presenteres videre i tabell 5.10. Det viser seg altså at overgang til ordinært arbeid med suksess ser svært lønnsomt ut ifølge den prissatte delen av den samfunnsøkonomiske analysen, og at det fra år to og utover representerer en gevinst samfunnsøkonomisk sett.

5.4.2 Ikke suksess

Vi vil videre se på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av at en person som har gått over i Arbeid med bistand ikke får en vellykket overgang til ordinært arbeid. Vi antar dermed, som tidligere nevnt, at denne personen går tilbake til VTA etter tre år. Effektene fra dette virkemiddelet, belyst i del 5.3, vil dermed også benyttes i analysen av dette tilfellet.

5.4.2.1 Samfunnsøkonomisk effekt

Vi begynner med å belyse netto verdiskapning for dette tilfellet, og de ulike elementene vil bli forklart nærmere.

Verdiskapning innad i bedriften

I tilfellet med ikke-suksessfull overgang til ordinært arbeid, kan det antas at dette skyldes for eksempel en persons manglende trivsel, motivasjon, tilpasning, og kanskje også reduserte arbeidsevne. Disse er alle elementer som vil kunne bidra til at en person har lavere verdiskapning innad i bedriften over perioden enn de som lykkes. Verdiskapningen til en person som er i AB, hvis opphold ikke lykkes, synes dermed rimelig å kunne være lik verdiskapningen innad i en Vekstbedrift for en person i VTA.

Tabell 5.11 Verdiskapning Vekstbedrifter, eksklusiv lønn

Salg av varer og tjenester	840 343 556
Øvrige driftsinntekter	32 114 618
Total inntekter	872 458 174
Inntekt inkl. MVA (25%)	1 090 572 718
Varekostnad	328 742 758
Ordinær avskrivning	84 302 261
Annen driftskostnad	418 097 609
Driftsresultat	259 430 090
Antall deltagere i 2007	10 851
Brutto verdiskapning per person	23 908
Vekst KPI 2007 - 2010	1,086
Brutto verdiskapning per person i 2010-verdi	25 965

Vi må imidlertid ta hensyn til at lønnskostnadene fra Vekstbedriftene ikke vil være representative for verdiskapningen i Arbeid med bistand. Dette innebærer at vi kun betrakter salgsinntekter minus driftskostnader, ekskludert lønnskostnader. Lønnskostnadene i dette tilfellet vil heller være tilsvarende den samfunnsøkonomiske kostnaden ved Arbeid med bistand, tidligere regnet ut for tilfellet med suksess. Brutto verdiskapning innad i bedriften for en person i AB uten suksessfull overgang til ordinært arbeid, er dermed i gjennomsnitt lik 25.965 kroner i året som vist i tabell 5.11.

Administrasjonskostnader i NAV

En annen kostnad som vil påvirke netto verdiskapning i dette tilfellet er administrering i NAV etter at perioden med Arbeid med bistand er over. Personen er nå tilbake i Varig tilrettelagt Arbeid, slik at kostnaden for VTA dermed gjelder. Dette utgjør som beregnet tidligere en kostnad på 3.806 kroner i året.

Samfunnsøkonomisk effekt, oppsummering

Tabell 5.12 oppsummerer de samfunnsøkonomiske effektene av situasjonen ordinært arbeid uten suksess, der personen havner i Varig tilrettelagt arbeid etter 3 år. Arbeid med bistand er ikke nevnt detaljert i presentasjonen av elementene over, men samme logikk ligger bak kostnaden her som i tilfellet med suksess. Kostnaden er dermed kun gjengitt i tabellen.

Tabell 5.12 Samfunnsøkonomisk effekt overgang ordinært arbeid, ikke suksess

	År 1	År 2	År 3	År 4+
Brutto verdiskapning	25 965	25 965	25 965	-
Arbeid med bistand	-105 137	-105 137	-105 137	-
Verdiskapning bedrift, VTA	-	-	-	-92 079
Bonuslønn, VTA	-	-	-	21 243
Administrativt NAV, VTA	-	-	-	-3 806
Samfunnsøkonomisk effekt	-79 173	-79 173	-79 173	-74 642

5.4.2.2 Nettobelastning for statskassen

Videre belyses også utgifter og inntekter i statskassen som genereres av at en person ikke lykkes med overgangen til ordinært arbeid, og ender tilbake i Varig tilrettelagt arbeid.

Offentlige tilskudd

Når vi så på tilfellet med suksess, ble uførepensjonen en besparelse for statskassen fra år fire og utover. Siden perioden med Arbeid med bistand ikke fører til fast ansettelse i ordinært arbeid i dette tilfellet med ikke-suksess, vil ikke uførepensjonen lenger falle bort. Det som derimot endrer seg fra dette året i denne situasjonen, er at det offentlige tilskuddet til en VTA-plass nå blir en utgift for statskassen. Beløpet er som tidligere på 124.500 kroner per år.

Administrasjonskostnader i NAV

Administrasjonskostnader i NAV i perioden etter AB, målt ut i fra at en trenger 1/5 ekstra årsverk i offentlig sektor, vil også her generere en utgift tilsvarende kostnaden ved dette på 3.806 kroner.

Merverdiavgift

Den ekstra verdiskapningen som blir generert ved at en person går ut i ordinært arbeid vil igjen generere ekstra merverdiinntekter for statskassen. Dette utgjør i snitt 25 % av salgsinntektene i Vekstbedriftene, og siden denne er lik for både VTA og AB, har vi fra tidligere at merverdiavgiften blir lik 21.830 kroner per år.

Arbeidskraft

Skatte- og avgiftsinngangen i forhold til deltagere er lik null i perioden med Arbeid med bistand, akkurat som i tilfellet med suksess. Fra år fire og utover går denne

Tabell 5.13 Nettobelastning overgang ordinært arbeid, ikke suksess

	År 1	År 2	År 3	År 4+
MVA (25 %)	21 830	21 830	21 830	21 830
Arbeid med bistand	-120 192	-120 192	-120 192	-
Inntektsskatt, VTA	-	-	-	8 261
Arbeidsgiveravgift, VTA	-	-	-	4 160
Tilskudd VTA	-	-	-	-124 500
Administrativt NAV, VTA	-	-	-	-3 806
Nettobelastning	-98 362	-98 362	-98 362	-94 055

personen tilbake til VTA, og med dette vil bonuslønnen igjen bli aktuell. Inntektskatten og arbeidsgiveravgiften vi så fra tidligere når VTA ble analysert, blir dermed inntekter for statskassen for denne perioden.

Nettobelastning for statskassen, oppsummering

Dersom overgangen til ordinært arbeid ikke er vellykket vil effekten som vises i tabell 5.13 være gjeldende for statskassen, og igjen er utgiftene i forbindelse med AB kun gjengitt.

5.4.2.3 Skattejustert samfunnsøkonomisk effekt

Vi ser dermed den skattejusterte effekten av ordinært arbeid for en psykisk utviklingshemmet uten suksess i tabell 5.14. Resultatene viser at perioden med Arbeid med bistand, dersom dette ikke er vellykket, er noe mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Varig tilrettelagt arbeid. Forskjellen er derimot ikke bemerkelsesverdig stor.

5.5 Nåverdianalyse av virkemidler og alternativer

For å kunne belyse den samfunnsøkonomiske effekten av alternativene, inkludert basisalternativet dagsenter, er det nødvendig med en nåverdianalyse av virkemidlene. Dette fordi alternativ 2 har et forløp som endrer seg over tid, og vi må dermed

Tabell 5.14 Skattejustert effekt overgang ordinært arbeid, ikke suksess

	År 1	År 2	År 3	År 4+
Brutto samfunnsøkonomisk effekt	-79 173	-79 173	-79 173	-74 642
Nettobelastning	-98 362	-98 362	-98 362	-94 055
Skattekostnad (20 %)	19 672	19 672	19 672	18 811
Skattejustert effekt	-98 845	-98 845	-98 845	-93 453

neddiskontere kontantstrømmen for å finne dagens verdi av pengestrømmen. Vi velger å se på en periode over ti år, hvor vi antar at kostnader/gevinster påløper mot slutten av året. Tidsperioden på ti år er valgt på bakgrunn av at dette er en tidsperiode som ikke er for lang, ei heller for kort. En tiårsperiode vil la oss belyse effekten av alternativ 2, samtidig som vi unngår å innlemme altfor mye risiko i analysen, da mengden risiko og usikkerhet vil øke jo lenger tidsperiode som blir betraktet. Vi finner netto nåverdi av tiltaket (NPV) ved å neddiskontere fremtidige kontantstrømmer for ti år frem i tid. Følgende ligning benyttes:

$$NPV = \sum_{t=1}^{10} NB_t \frac{1}{(1+i)^t},$$

der NB_t angir skattejustert samfunnsøkonomisk effekt i år t og i er valgt diskonteringsrente. Utgangspunktet for diskonteringsrenten er 4 %, som er den risikofrie renten lagt til grunn i Finansdepartementets veileder (Finansdepartementet, 2005). Vi vil komme tilbake til innvirkningen av å risikojustere denne renten i sensitivitetsanalysen.

5.5.1 Basisalternativ: Dagsenter

For virkemiddelet dagsenter, er det en skattejustert årlig kostnad på kroner 360.000 i alle 10 år. Neddiskontert gir dette følgende nåverdi:

$$NPV = \sum_{t=1}^{10} -360000_t \frac{1}{(1,04)^t} = -2.919.922.$$

For samfunnet påløper det altså en kostnad på 2.919.922 kroner over en periode på ti år ved å ha en person på dagsenter.

5.5.2 Alternativ 1: Varig tilrettelagt arbeid

Den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid identifiseres ved å ta netto nåverdi av den skattejusterte samfunnsøkonomiske verdien over hele perioden. Fra tabell 5.7 har vi at denne samfunnsøkonomiske effekten for Varig tilrettelagt arbeid er -93.453 for alle fremtidige kontantstrømmer. Dette gir oss følgende resultat:

$$NPV = \sum_{t=1}^{10} -93.453_t \frac{1}{(1,04)^t},$$

$$NPV = -757.984,$$

som er netto nåverdi av tiltaket Varig tilrettelagt arbeid for en ekstra deltager over ti år. Dette er altså verdien av alternativ 1.

5.5.3 Alternativ 2: VTA med ordinært arbeid

Når det gjelder virkemiddelet ordinært arbeid er dette en situasjon hvor vi må ta hensyn til at det er en sannsynlighet, p , for at overgangen til ordinært arbeid er vellykket. Dette innebærer en sannsynlighet $1-p$ for at det ikke er vellykket. Fra tabell 5.10 og 5.14 har vi følgende kontantstrøm som gir oss forventet nåverdi av ordinært arbeid:

$$\begin{aligned}
 & E(NPV) \\
 &= p * \left((-55.346) \frac{1}{(1,04)} + 92.314 \frac{1}{(1,04)^2} + 239.973 \frac{1}{(1,04)^3} + \sum_{t=4}^{10} 388.688_t \frac{1}{(1,04)^t} \right) \\
 &\quad + (1-p) \left(\sum_{t=1}^3 -98.845_t \frac{1}{(1,04)^t} + \sum_{t=4}^{10} 93.453_t \frac{1}{(1,04)^t} \right) \\
 &= p * (2.319.431) + (1-p) * (-772.949)
 \end{aligned}$$

Vi ser fra utregningen over at tilfellet med ordinært arbeid og suksess, gir samfunnet en gevinst på over to millioner kroner. Det viser seg også at ordinært arbeid uten suksess medfører et tap på 772.949 kroner per deltager. Med en sannsynlighet for suksess på 60 %, og dermed en sannsynlighet for ikke suksess på 40 %, får vi dermed følgende forventede nåverdi av virkemiddelet ordinært arbeid:

$$E(NPV) = 1.082.479 .$$

Vi må videre se på sannsynligheten for at personen kan og ønsker å være i ordinært arbeid, en sannsynlighet vi tidligere antok til å være $\theta = 20$ %. Sannsynligheten for at personen er riktig plassert i VTA er dermed 80 % for dette alternativet. Med dette kan vi finne den skattejusterte samfunnsøkonomiske effekten av at en person starter i VTA, hvor det er tatt hensyn til en sannsynlighet for at personen kunne fungert i ordinært arbeid. Denne regnes ut som følger:

$$NPV = (1 - \theta)NPV(VTA) + \theta * E(NPV)$$

Tabell 5.15 Sammenstilling alternativer

	NPV	Gevinst
Basisalternativ: Dagsenter	-2 919 922	-
Alternativ 1: VTA	-757 984	2 161 939
Alternativ 2: VTA m/ordinært	-389 891	2 530 031

$$NPV = 0,80 * (-757.984) + 0,20 * 1.082.479 = -389.891.$$

Dette gir en netto nåverdi som representerer en samfunnsøkonomisk kostnad på 389.891 kroner per deltager på en tiårsperiode, som igjen er verdien av alternativ 2.

5.5.4 Sammenstilling av alternativer

Den samfunnsøkonomiske verdien av dagsenter vil naturlig nok være verdien av basisalternativet vårt. For å belyse gevinsten ved Varig tilrettelagt arbeid ser vi på forskjellen mellom verdien av dagsenter og nettopp, VTA. Dette gir en gevinst på 2.161.939 kroner over en periode på ti år per deltager, som tilsvarer gevinsten av alternativ 1.

Det andre virkemiddelet vårt, ordinært arbeid med tilrettelegging, har vi sett som mest hensiktsmessig å se på i forhold til Varig tilrettelagt arbeid. Dersom en person går fra dagsenter og over til VTA, hvor det i tillegg tas hensyn til at noen kan gå over fra VTA til ordinært arbeid, øker gevinsten for samfunnet til 2.530.031 kroner per deltager for samme periode. Dette tilsvarer gevinsten av alternativ 2. Tabell 5.15 oppsummerer altså gevinstene ved VTA og VTA med ordinært arbeid for en person, og en ser at begge alternativer er betraktelig mer lønnsomme enn dagsenter.

I beregningene av verdien av virkemidler og alternativ over er det imidlertid ikke tatt hensyn til ulike effekter som er vanskelige å prissette. I det påfølgende vil dermed disse effektene forsøkes belyst, og potensielle konsekvenser av disse diskuteres.

5.6 Vurdering av ikke-prissatte effekter

5.6.1 Dagsenter og Varig tilrettelagt arbeid

Vi vil begynne med å diskutere ikke-prissatte effekter ved en overgang fra dagsenter til Varig tilrettelagt arbeid. Disse effektene vil være gjeldende for både alternativ 1 og alternativ 2, da VTA er relevant i begge tilfellene. Diskusjonen vil i all hovedsak

dreie seg om konsekvenser for individet ved å gå ut i arbeid, og det er rimelig å anta at disse konsekvensene kan være både positive og negative. Vi vil også se på mulige eksterne effekter ellers i markedet.

5.6.1.1 Marginalofring

Som vi så i teoridelen, representerer marginalofferet i samfunnsøkonomisk forstand et individs opplevde kostnad ved det å måtte gi opp fritid for å gå ut i jobb. Personene vi betrakter har imidlertid ikke ren fritid som sitt alternativ, men basisalternativet vårt som er dagsenter. Et spørsmål som da reiser seg er om fritiden i det hele tatt vil påvirkes av overgangen fra dagsenter til Varig tilrettelagt arbeid. Dersom den ikke påvirkes, synes ikke oppgitt fritid å være en god tilnærming til denne subjektivt opplevde kostnaden. I dette tilfellet vil det være mer nærliggende å tro at en person sitt marginaloffer vil være knyttet til hvorvidt ens arbeidsdag skal være fylt av meningsfylte timer eller mindre meningsfylte timer. Her antas det at VTA oppleves som mer meningsfylt enn dagsenter, da VTA representerer en inntektsgivende jobb hvor man bidrar til verdiskapning innad i bedriften. Dette gir en indikasjon på at marginalofferet ved å starte i Varig tilrettelagt arbeid trolig er ganske lavt.

Tas det videre hensyn til det faktum at det er et begrenset antall VTA-plasser de fleste steder, blir argumentasjonen for at utviklingshemmede har et lavt marginaloffer ytterligere støttet. Av dette følger det at når en utviklingshemmet er på dagsenter, kan personen i mange tilfeller synes å være ufrivillig arbeidsledig. Dette gjør at en person som blir ansatt i VTA trolig har et ønske om egentlig å være i arbeid, og følgelig vil marginalofferet være lavere enn nettolønnen. Dette er dermed også et argument for et lavt marginaloffer. Mandal (2008) fant i sin forskning at både NAV og arbeidslederne i Vekstbedriftene så på det som svært viktig at personen som skal være i VTA ”er i stand til og motivert for å arbeide” (Mandal, 2008, side 53). Dette viser også til at vedkommende ufrivillig er uten arbeid.

En person som er uføretrygdet grunnet utviklingshemming blir ofte, som vi tidligere så, sluset bort fra arbeidsmarkedet allerede i skolen. De går dermed ofte veldig fort ut i et liv som uføretrygdet, i mange tilfeller uten særlig vurdering av evner og muligheter til å være i ordinært arbeid. Til tross for at dette er et punkt hvor man har sett bedring over de siste årene, er det dessverre fremdeles slik at utviklingshemmede

fortsatt nokså automatisk blir ledet over på uføretrygd. Det er dermed mulig å tenke seg at personer i denne situasjonen vil være ekstra interesserte i å arbeide, og kanskje er ønsket om å kunne bidra med noe for noen av disse så stort at de vil ha negativt marginaloffer?

Vi ser altså indikasjoner på at en utviklingshemmet på dagsenter har et relativt lavt marginaloffer i forhold til å gå inn i Varig tilrettelagt arbeid. Det kan til og med diskuteres om denne kostnaden kan være null eller negativ. I teorien er det sagt at det å sette et marginaloffer lik null, eventuelt negativt, vil undervurdere kostnaden. Dette er derimot sagt ut i fra den antagelsen at fritiden blir sterkt påvirket av det å gå ut i arbeid. Vi har allerede belyst at i forhold til basisalternativet, dagsenter, vil nok ikke fritiden påvirkes i stor grad av det å gå ut i arbeid. Som vi så i diskusjonen rundt total- og marginalnytte, kan det tenkes at en ufrivillig ledig vil få økt nytte av mer arbeid (se figur 3.2). På bakgrunn av dette er det altså mulig å anta en marginalofring på null, eventuelt negativ, ved overgang fra dagsenter til Varig tilrettelagt arbeid.

En utviklingshemmet sin opplevde kostnad ved å gå ut i arbeid synes å være relativt nær null. Dette med utgangspunkt i det faktum at en ved overgang til VTA ikke mister noe særlig fritid, og dagsenteraktivitetene erstattes med mer givende arbeid. Marginalofferet vil dermed ikke være med på å endre den samfunnsøkonomiske verdien for overgangen mellom dagsenter og VTA.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Marginalofferet	0

5.6.1.2 Vaners innvirkning på marginalofferet

Marginalofferet kan påvirkes av vaner. Dahl et al (1991) bekrefter dette med utsagnet om at ”verdien av fritid vil være større jo lenger arbeidstakeren står fra arbeidsmarkedet” (Dahl et al, 1991, side 18). Jo lenger en person har hatt fri, jo større kan verdien av fritiden ha blitt da fritid kan ha blitt en vane.

På den annen side har vi at ved å være i aktivitet, vil en person over tid få et ønske om å være ytterligere i aktivitet over tid. Ved å være på dagsenter vil en person bli vant til å være i aktivitet, selv om dette ikke innebærer jobb i direkte forstand. Dette kan føre

til et ønske om å være mer aktiv som igjen kan ha en selvforsterkende effekt. En persons marginaloffer vil dermed kunne falle over tid i aktivitet. Dersom den i utgangspunktet var negativ, vil den kunne bli ytterligere negativ. Det vil dog finnes en øvre grense og/eller vendepunkt, og her kan den initiale effekten av vanen snu.

I noen tilfeller har personer vært for lenge på dagsenter med dager fylt av mindre meningsfulle aktiviteter. Dette kan for noen medføre at de over tid vil kunne se på dagsenter mer og mer som en situasjon der de egentlig ikke gjør noe, og dermed bli vant til dette. Ønsket om da å gå ut i arbeid vil følgelig reduseres. I et slikt tilfelle vil ikke en utviklingshemmet sin motivasjon for å gå over fra dagsenter til VTA lenger være like stor. Et spørsmål som da melder seg er hvor lenge en skal akseptere konsumsuvereniteten og en persons uvilje mot å arbeide som følge av vaner.

Disse to argumentene for vanedannelse er altså motstridene med tanke på effekten på den samfunnsøkonomiske kostnaden ved Varig tilrettelagt arbeid. Det første sier at dagsenter bidrar til en form for aktivitet, og at vedkommende dermed kan få et ønske om ytterligere aktivitet. Det andre argumentet sier at dersom vedkommende forblir i dagsenter for lenge, kan en vennes til det å gjøre mindre meningsfylte aktiviteter. Hvilket av disse argumentene som er sterkest må derfor diskuteres. Basert på teorien som sier at det kan dannes vaner som kanskje ikke lenger er optimale, kan det argumenteres for at det første poenget er sterkest. Når personen har vært for lenge på dagsenter, kan det personlige ønsket om å forbli der kanskje heller reflektere et ønske om å ikke bryte vanen. Vi anser det dermed som trolig at vanedannelse og dagsenteraktivitet vil øke motivasjon for arbeid, og dermed redusere marginalofringen ved arbeid ytterligere.

Den nøytrale effekten vi fikk i diskusjonen om marginalofring tidligere, endres dermed til en positiv effekt på den samfunnsøkonomiske verdien av VTA i forhold til dagsenter.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Marginaloffer m/vanedannelse	+

5.6.1.3 Livskvalitet

Vi vil videre diskutere gevinster ved Varig tilrettelagt arbeid i forhold til det å være på dagsenter, og hvordan disse kan bidra til økt livskvalitet for deltagerne.

Fysiologiske behov og sikkerhet er i stor grad dekket gjennom uføretrygd, dagsentra og bofelleskap, men det kan tenkes at deltagelse i VTA kan få en positiv innvirkning på deltagerne opplevelse av dette. For fysiologiske behov kan det diskuteres om større økonomisk frihet kan tilfredsstille dette bedre, men fysiologiske behov er nok allerede godt ivaretatt gjennom dagsenter og uføretrygd. Vi ser dermed bort fra en slik effekt ved overgang fra dagsenter til VTA.

Potensielle deltagere i VTA har som nevnt økonomisk sikkerhet i form av uføretrygd uansett deltagelse eller ikke. Likevel, selv om bonuslønnen i seg selv ikke er stor, vil den kunne gi litt større økonomisk frihet for deltagerne. Tidligere forskning referert i Olsen (2008) har også vist at deltagerne i VTA synes lønnen er viktig som økonomisk sikkerhet, det er et viktig supplement til uføretrygden. Hvilken rolle nettopp lønnen spiller for en gitt deltager varierer imidlertid veldig (Olsen, 2008). “Lønnsarbeid [er] i denne sammenhengen [sett på] både som et middel til inntekt, økonomisk uavhengighet, livskvalitet og et mål for samfunnsmessig deltaking og sosial integrering” (Olsen, 2008, s. 187). Det er dermed rimelig å anta at bonuslønnen vil kunne ha positiv innvirkning på økonomisk sikkerhet, selv om den ikke er så stor. Fretheim (2010) viser også til at arbeidsdagen i VTA for mange deltagere er med på å skape struktur i hverdagen, og at det derigjennom fører til mer sikkerhet.

I hvor stor grad deltagelse i VTA gir ytterligere *sosiale* relasjoner enn dagsenter kan man stille spørsmålstegn ved. Med sosiale faktorer menes tilfredsstillelse av sosiale behov, relasjoner og nettverk. Flora-prosjektet på 1990-tallet viste at personer som ikke var i noe som helst tiltak hadde større behov for sosialhjelpsmidler, støttekontakter og andre sosiale tiltak. Arbeidsmarkedstiltak førte til at deltagerne fungerte bedre sosialt sett og opplæringen gikk dermed lettere (Holck, 2000). Dette gir oss grunn til å tro at det sosiale aspektet kan gi deltagerne i VTA høyere livskvalitet – det å være sosial er en kilde til livskvalitet i seg selv (Dybvik, 2005). Selv om det også i flere tilfeller er gode, velfungerende sosiale nettverk på et dagsenter, vil deltagelse i Varig tilrettelagt arbeid trolig ikke redusere dette.

Videre vil en overgang fra dagsenter til VTA kunne gi muligheter for *selvrealisering*, da arbeidet lar deltagerne utfordre seg selv om de ønsker dette. Arbeidsoppgavene skal som nevnt tilrettelegges deltagerens nivå og kompetanse, og jevnlig vurderes slik at nye oppgaver kan tildeles ved behov. Dette innebærer også at de som foretrekker ensidighet og rutinemessige oppgaver vil få mulighet til å arbeide med slike oppgaver. Det å gå fra dagsenter til VTA vil dermed kunne øke muligheten for opplevd selvrealisering, som vil ha en positiv effekt på livskvaliteten.

Gjennom deltagelse i VTA kan det også hende at deltagerne opplever økt *status* eller prestisje. De får en følelse av å bidra i samfunnet og kan si at ”jeg går på jobb i dag”, i stedet for ”jeg skal ikke gjøre noen ting i dag”. Det er imidlertid ikke utelukkende positive assosiasjoner knyttet til arbeid i VTA. Størsteparten av deltagerne er tilknyttet et skjermet arbeids- og aktivitetstilbud. Den tidligere nevnte relativt lave lønnen vitner om at ”det er snakk om ordninger og tilpasninger «utenfor » og «i tillegg til» [ordinært arbeidsmarked]” (Olsen, 2009, s.51). Begrepet ”vernet bedrift” benyttes ofte som et negativt ladet ord, og dette kan dermed virke mot en følelse av prestisje og glede ved å jobbe. Vi tror likevel at selv om Varig tilrettelagt arbeid kan være marginaliserende, vil tiltaket ha en positiv effekt på følelsen av prestisje og status i forhold til dagsenter. Deltagelse i VTA innebærer at man i større grad oppfyller normen i samfunnet om at en burde jobbe. Arbeid ”gir verdighet. Folk føler at de er til nytte, og det kan være helt avgjørende” sier professor i sosialmedisin Fugelli som argumenterer for at arbeid kan føle til bedre helse og selvfølelse (Nestegard, 2008, s. 34). Dette utgjør muligheter for status og selvrealisering som vil kunne gi trivsel, og dermed høyere livskvalitet.

Det å få mulighet til å delta i arbeidslivet gjennom VTA ser dermed ut til å kunne være et steg i retning av å få dekket flere behov enn det som ville være mulig ved å være på dagsenter. Ønsker om sikkerhet og sosiale behov kan dekkes bedre gjennom VTA, og bidrar delvis til økt livskvalitet. I tillegg bidrar VTA til at deltagerne kan oppleve selvrealisering, og større tilfredsstillelse av behov som status og prestisje. Dette vil også gi økt livskvalitet. De ikke-prissatte virkningene gjennom økt livskvalitet vil kunne bidra til å gjøre den samfunnsøkonomiske verdien av tiltaket Varig tilrettelagt arbeid høyere, og vi antar følgende effekt:

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Livskvalitet	+++

5.6.1.4 Eksterne virkninger

Økt konkurranse

Siden en ny VTA-plass innebærer å opprette en ny arbeidsplass, kan det tenkes at dette kan ha en effekt på konkurransen i markedet. En Vekstbedrift mottar subsidier fra staten og vil dermed kunne ha et konkurransefortrinn i forhold til andre ordinære bedrifter i samme marked. Tiltaksbedriften har i tillegg ofte mye lavere lønnsutgifter, da VTA-deltagere kun mottar bonuslønn, noe som kan styrke denne konkurransefordelen. De som gjennomførte Flora-prosjektet var bevisst denne potensielle effekten, og prøvde å unngå potensiell konkurranse. Dette gjorde de ved å ha et nært samarbeid mellom kommune, tiltaksarrangør og det lokale næringslivet slik at tiltaksbedriftene etablerte seg i bransjer hvor ingen andre bedrifter opererte (Holck, 2000). Det er ikke gitt at alle aktører har mulighet til, eller ønsker å ta dette hensynet. Mandal (2008) fant også at det å utføre arbeidsoppgaver som var relativt like oppgavene som ble gjennomført i lokalt næringsliv er svært sentralt ved vurdering av overgang til ordinært arbeid med tilrettelegging fra VTA for utviklingshemmede.

Dersom det er sånn at Vekstbedriftene stjeler markedsandeler, blir det en kostnad for bedriften som mister dem, men en gevinst for VTA-bedriften og effekten nulles dermed ut. For samfunnet for øvrig vil økt konkurranse representere en gevinst da mindre effektive bedrifter vil få sterke insentiver til å bli mer effektive, og de mest konkurransedyktige vil overleve. Dette vil kunne gi forbrukerne bedre tilbud og lavere kostnader, og i den forstand denne effekten er tilstede vil den gjøre gevinsten av VTA høyere.

I vår analyse betrakter vi imidlertid kun en person. Dette gjør at en innvirkning på konkurransesituasjonen ikke synes særlig rimelig, men i den grad den er tilstede vil den være positiv.

Fortrengning av andre kommunale prosjekter

Det er videre viktig å diskutere potensielle fortrenningseffekter i forhold til andre kommunale prosjekter. Et viktig spørsmål her er om kommunen mottar øremerket støtte til VTA-prosjekter, og om denne støtten øker når tilbudet økes. Hvis de mottar dette vil trolig fortrenningseffektene i forhold til andre kommunale prosjekter være minimale. Dersom dette ikke er tilfellet vil muligens ekstra utgifter til en ny VTA-plass for kommunen (jamfør minimum 25 %) kunne gå på bekostning av andre kommunale prosjekter. Etter samtaler med Bergen Kommune, bekreftes det at det ikke benyttes øremerkede midler på Varig tilrettelagt arbeid, og fortrenning kan dermed være en aktuell problemstilling (Hagevik, 2011).

Det kan imidlertid antas at en kommune er en noenlunde økonomisk rasjonell aktør, og at fortrenning dermed ikke vil være et problem. Kommunen vil tilpasse seg slik at nytten fra den siste brukte kronen på marginen vil være lik for alle prosjekter; kommunen er optimalt tilpasset. I en slik situasjon vil kostnaden ved et gitt tiltak være likt markedsprisen for dette tiltaket – det vil ikke forekomme noe effektivitetstap. Antagelsen om en økonomisk rasjonell aktør er kanskje noe optimistisk, og vi antar en liten svak fortrenning som påvirker gevinsten av VTA negativt. På bakgrunn av dette, og diskusjonen av økt konkurranse, antar vi at disse effektene til et visst nivå nuller hverandre ut. Effekten av de eksterne virkningene samlet sett er dermed lik null.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Økt konkurranse	+
Kommunale prosjekt	-
Eksterne virkninger	0

5.6.1.5 Ikke-prissatte effekter dagsenter og VTA, oppsummering

Vi har altså funnet ikke-prissatte effekter som påvirker den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid, sammenlignet med basisalternativet dagsenter. Hvilke effekter det er, og styrken av dem, vises i tabell 5.16. Vi ser at alle tre effektene har en nøytral eller positiv effekt på verdien av tiltaket. Dette innebærer at selv om vi ikke kan prissette dem, vet vi at effekten vil være positiv. Dette er en

	Svært negativ effekt	→			Ingen antatt effekt	→			Svært positiv effekt
Effekt	----	---	--	-	0	+	++	+++	++++
Marginaloffer med vanedannelse						✓			
Livskvalitet								✓	
Eksterne virkninger					✓				

Tabell 5. 16 Oppsummering av ikke-prissatte effekter for VTA og dagsenter

indikasjon på at den samfunnsøkonomiske gevinsten vi har funnet, ved VTA sammenlignet med dagsenter, er noe undervurdert.

5.6.2 Varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid

Vi skal videre se på hvordan ikke-prissatte effekter kan påvirke de deltagerne som antas å være i feil tiltak, altså de 20 prosentene av deltagerne i VTA som antas å gå over til ordinært arbeid. Dette gjør VTA til en form for basisalternativ i denne delen. Vi har sett ut i fra nåverdianalysen at nåverdien av VTA er på kroner -757.984, mens den forventede nåverdien av ordinært arbeid med tilrettelegging er på kroner 1.082.479. Dette gir en differanse på 1.840.463 kroner per deltager. Spørsmålet her er dermed om de ikke-prissatte effektene vil øke eller redusere denne differansen, og med det forskjellen mellom VTA og ordinært arbeid. I den grad de er tilstede vil effektene dermed påvirke gevinsten ved at en person går over til ordinært arbeid.

5.6.2.1 Marginaloffer

Marginalofferet representerer som nevnt kostnaden ved å gå ut i arbeid, ofte representert ved tapt fritid. Det er altså også her verdt å diskutere om en overgang fra VTA til ordinært arbeid vil påvirke en person sin fritid. Vi antok tidligere at en person i snitt vil arbeide 27 timer i uken i VTA. Vi ser det derimot som rimelig å tro at de 20 % som faktisk er aktuelle for overgang til ordinært arbeid, er blant de som arbeider relativt nært full arbeidsuke i VTA. Overgangen fra VTA til AB og ordinært arbeid vil dermed trolig ikke påvirke fritiden i særlig grad.

I dette tilfellet er det dermed heller ikke valget mellom fritid og arbeid som er relevant. Det står nå trolig, i enda større grad enn i analysen av VTA og dagsenter, mellom en hverdag med meningsfylte timer og en hverdag fylt med enda mer meningsfylte timer.

Med dette menes at deltagelse i VTA trolig føles mer meningsfylt enn dagsenter, men at en overgang til ordinært arbeidsliv igjen vil føles enda mer meningsfylt enn VTA. De utviklingshemmede selv ”gir et uttrykk for at de ønsker seg lønnsarbeid – for noen er det selve ønskedrømmen å få en «vanlig jobb»” (Olsen, 2008, s. 206). Det blir derfor nærliggende å tro at marginalofferet av å gå fra Varig tilrettelagt arbeid til ordinært arbeid vil være lik null eller negativt for deltagere som ønsker en overgang. Gevinsten ved overgang til ordinært arbeidsliv vil dermed økes grunnet et negativ marginaloffer.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Marginalofferet	+

5.6.2.2 Vaners innvirkning på marginalofferet

Vi kan igjen ta med argumentene som ble diskutert for tilfellet dagsenter mot VTA, der det ene er at aktivitet gir lyst på mer aktivitet, men at en form for aktivitet over lengre tid kan gjøre dette til en vane og dermed øke motivasjonen til å bare bli der.

Vi begynner med det første argumentet. Dersom en person har vært i VTA og dermed blitt vant til aktivitet og arbeid, kan det tenkes at dette gjør en enda mer villig til å jobbe. Dette understøtter at marginalofferet, og dermed kostnaden ved arbeid, vil kunne falle og bli ytterligere negativt. En person som har vært i VTA og går over i arbeid i ordinær bedrift vil oppleve en stor subjektiv framgang i sin nytte som følge av vanedannelsen og det lave marginalofferet.

Det andre argumentet veier litt i mot dette. Dersom en person har vært i VTA over lenger tid, kan dette ha medført at personen føler seg veldig trygg her og den opplevde kostnaden ved å forlate VTA kan øker. En vane har blitt dannet. Som diskutert kan denne vanen bli opprettholdt for å unngå ubehaget ved å bryte den, selv om det kan diskuteres om vedkommende egentlig kunne fått det bedre av å bryte vanen. Dersom vanen kun opprettholdes og gjentas for å slippe ubehaget ved å bryte den, kan vi igjen argumentere for at dette siste argumentet er svakere enn det første.

Denne effekten med vanedannelse vil være med på å øke forskjellen mellom VTA og ordinært arbeid ytterligere, og kostnaden ved å ha en person feil plassert på VTA vil bli enda større.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Marginaloffer m/vanedannelse	++

5.6.2.3 Livskvalitet

Ved å begynne i ordinært arbeid vil det også forekomme gevinster sammenlignet med det å være i VTA, og disse kan bidra til økt livskvalitet for dem det gjelder. I hvilken grad faktorene som påvirker livskvalitet er tilfredsstilte, kan virke som indikator for nettopp en persons livskvalitet.

Fysiologiske behov antas det at ikke endres i særlig stor grad ved overgang fra Varig tilrettelagt arbeid til ordinært arbeid med tilrettelegging. I forhold til økonomisk sikkerhet må det nevnes at denne kunne blitt opplevd som redusert ved overgang fra VTA til ordinært arbeid dersom uføretrygden hadde falt fra med en gang. Dette er mye grunnet det at veien frem mot å bli tilkjent uførepensjon i mange tilfeller har vært lang og utfordrende for mange. Når man ”endelig” har blitt tilkjent denne økonomiske tryggheten, vil man trolig ikke være interessert i å bytte den mot en høyere, men usikker inntekt. Dette har ført til at vi har lagt til grunn at uføretrygden beholdes i perioden med AB, slik at nettopp sikkerhetsfølelsen til deltagerne ivaretas. Etter tre år i AB har de fått mulighet til å prøve ut ordinært arbeidsliv, og det å miste uførepensjonen vil da trolig ikke lenger føles som et like stort usikkerhetsmoment. Det kan også nevnes at inntekten vil øke betraktelig når en går fra en uføretrygd basert på minstepensjonsgrunnlaget og til en relativt høyere lønn. Dette vil gi en positiv effekt på økonomisk sikkerhet.

Følelsen av sikkerhet er også knyttet til innholdet i hverdagen. Ved overgang til AB på vei mot ordinært arbeid kan det tenkes at sikkerhetsfølelsen reduseres noe – man er i en ny arbeidssituasjon med nye oppgaver og kolleger. Samtidig er nettopp opplæring og gradvis integrering av deltageren på arbeidsplassen en sentral del av AB. Tilretteleggeren har, som ansatt i en Vekstbedrift, god kjennskap til hvordan man bør

arbeide med personene i målgruppen for tiltaket. Dette gir grunn til å anta at sikkerhetsfølelsen til deltagerne ivaretas.

Basert på innvirkningen overgangen til AB og ordinært arbeid vil kunne ha på sikkerhet i forhold til både økonomi og innholdet i hverdagen, blir det vanskelig å konkludere om dette vil kunne ha noen innvirkning på en persons livskvalitet. Det er faktorer som veier i mot økt sikkerhet, men også ting som kompenserer for dette. Oppsummert er det ikke trolig at sikkerhetsfølelsen vil påvirkes i særlig grad ved overgang fra VTA til ordinært arbeid med tilrettelegging.

I forhold til det *sosiale* aspektet virker det ikke urimelig å anta at utviklingshemmede vil få inspirasjon og glede av å arbeide i et mer variert miljø. De som blir ansatt i en ordinær bedrift vil være de relativt sterkere deltagerne, og dermed er det nærliggende å tro at de i stor grad vil kunne nyte godt av mer sosial stimuli. Det er imidlertid slik at dette vil avhenge av hvor vellykket tilretteleggingen er, og åpenheten på arbeidsplassen. En situasjon hvor utviklingshemmede blir diskriminert eller mobbet bør det arbeides aktivt for å unngå gjennom perioden med AB, og i etterkant gjennom oppfølging fra NAV. Vi antar at det sosiale aspektet vil ha en positiv innvirkning på livskvaliteten, gitt god tilrettelegging.

Når det gjelder *status* og *prestisje* vil disse være høyere ved arbeid i ordinær bedrift enn i VTA, da en deltager trolig er med på å skape verdi i enda større grad når de er i ordinært arbeid. Videre gir deltagelse i ordinært arbeidsliv en økt følelse av sosial integrering da man ikke lenger står utenfor arbeidsmarkedet i et tiltak som er ”i tillegg til”. VTA kan ofte oppleves som marginaliserende arbeid, og i den grad de utviklingshemmede får en ”normal” jobb i ordinært arbeidsliv, kan overgangen bidra til å øke opplevelsen av status og prestisje. Et element som kan motvirke denne positive opplevelsen er hvordan tilretteleggingsmidlene blir tildelt. Her vil det være sentralt å sikre at midlene går til tilrettelegging, og ikke til å levere subsidiert arbeidskraft inn i en ordinær bedrift. Dette fordi en slik subsidiering kan føre til misnøye blant de ordinært ansatte i bedriften og mistro rundt arbeidstakerne som arbeider med tilretteleggingsmidler. Dette kan gå ut over den subjektive opplevelsen av det å arbeide. Alt i alt tror vi likevel at det faktum å kunne si ”jeg skal på jobb”,

og da vite at man skal i en ordinær jobb, kan føre til økt følelse av status i forhold til deltagelse i VTA.

Når det gjelder *selvrealisering* er det faktorer som veier både for og i mot at dette skal bidra til økt livskvalitet ved overgang fra VTA til ordinært arbeid. Det som veier for dette er at det i en ordinær bedrift kanskje er enda flere muligheter til å utvikle seg selv. Bedriftene er gjerne større, og muligheter for nye stillinger og arbeidsoppgaver kan dermed ha økt.

Det som derimot veier i mot økt selvrealisering, er at diskriminering vil redusere mulighetene til å utvikle seg. Vi tror imidlertid at det i prøveperioden med Arbeid med bistand vil legges til rette for utvikling, og at arbeidsgiver vil bli gjort oppmerksom på potensielle utviklingsmuligheter ved hver enkelt. Den videre oppfølgingen fra NAV etter endt periode med AB skal kunne bidra til å avdekke eventuell diskriminering og andre forhold som ikke er optimale. Det er nærliggende å tro at, til tross for risikoen for diskriminering, vil det være en potensiell økt selvrealisering ved å gå fra VTA til ordinært arbeid. Dette vil påvirke livskvaliteten i positiv grad.

Oppsummert for indikatorene for livskvalitet har vi sett det som sannsynlig at fysiologiske behov og sikkerhetsbehov vil ha liten effekt på livskvaliteten ved overgang til ordinært arbeid. Sosiale behov kan kanskje bli tilfredsstilt i større grad, og dermed ha en positiv effekt på livskvalitet. Det samme gjelder for status/prestisje og selvrealisering. Alt i alt ser det dermed ut til at livskvalitet vil kunne øke ved overgang til ordinært arbeid.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Livskvalitet	++

5.6.2.4 Eksterne virkninger

I motsetning til ved overgang fra dagsenter til VTA, vil trolig ikke det at en person går fra VTA og over i ordinært arbeid innebære opprettelse av en ny arbeidsplass. Det vil dermed ikke føre til økt konkurranse i markedet. Det er mer sannsynlig at en

person som skal gå over i ordinært arbeid dermed konkurrerer om en arbeidsplass som andre også er interessert i. Utviklingshemmede som har gått gjennom ulike tiltak og opplæring, og så kommet seg ut i ordinært arbeidsliv, vil dermed kunne fortrenge andre arbeidsledige og derigjennom redusere nettoeffekten.

Graden av denne jobbfortrengingen varierer trolig med konjunktorene, og vil for eksempel være høyere ved lavkonjunktur i arbeidsmarkedet. Det er da flere som leter etter jobb, og ved å introdusere nye arbeidstakere vil dette øke konkurransen om arbeidsplassene. En viktig faktor kan være å prøve å unngå å attføre personer til yrker med mye ledighet slik det ble gjort i Flora-prosjektet (Holck, 2000).

Kostnaden ved fortrengning av andre arbeidere avhenger dermed først og fremst av om den fortrente får ny jobb. Videre avhenger det av om den fortrente var i jobb eller arbeidsledig i utgangspunktet. Vi anser det som rimelig at personen er arbeidsledig, siden det i de fleste tilfeller ikke er rimelig å si opp en jobb uten allerede å være sikret en ny, eller å si opp noen for så å ansette noen andre (vanskelig i Norge). Dersom det eksisterer fortrengning betyr dette at det er arbeidsledighet i bransjen, og at personen som blir skjøvet lenger bak i køen ikke vil ha en ny jobb å gå til. I den grad fortrengning av andre arbeidsledige gjelder, vil effekten være negativ på gevinsten av ordinært arbeid i forhold til VTA. I tilfellet høykonjunktur og overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft, blir det trolig ingen kostnad, eventuelt vil denne bli svært lav. I dagens situasjon i Norge er tilfellet med høykonjunktur mest reelt, og vi anser dermed denne effekten som tilnærmet null.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Ekstern virkning	0

5.6.2.5 Ikke-prissatte virkninger ved ikke-suksess

Vi har som vi husker antatt at kun 60 % av de som går over i Arbeid med bistand vil få en fast jobb etter endt prøvetid av varierende grunner. Dette kan skyldes arbeidsgiver, deltagerens trivsel, sistnevntes arbeidsevne, andre faktorer eller en kombinasjon av disse. I det påfølgende vil de ikke-prissatte effektene for de 40 % som ikke opplever en suksessfull overgang til ordinært arbeidsliv presenteres.

En person som ikke opplever suksess antas å ha vært like motivert som en person som opplever suksess i utgangspunktet; marginalofring og vanedannelse vil dermed ha samme vurdering som ved suksess. Resultatene reproduseres under. Når det gjelder eksterne virkninger antar vi at disse ikke er tilstede i særlig stor grad i tilfellet med ikke-suksess. Grunnen til dette er at den eksterne virkningen diskutert under tilfellet med suksess, fortregning av andre arbeidsledige, antas å ikke gjelde i særlig stor grad før personen faktisk er ansatt på ordinære vilkår. I tillegg vil den eksterne effekten, økt konkurranse, trolig heller ikke være gjeldende dersom vi antar at vedkommende går tilbake til en allerede eksisterende VTA-plass.

Det som i all hovedsak diskuteres i dette tilfellet er dermed effektene for livskvalitet, som vil kunne være svært forskjellige fra tilfellet med suksess.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Marginalofferet	+
Vanedannelse	++
Eksterne virkninger	0

Livskvalitet

Fysiologiske behov antas det at i liten grad vil endres ved overgang fra VTA til AB ettersom uføretrygden beholdes gjennom prøveperioden. Dette vil også gjelde i ettertid når AB ikke fører til fast ansettelse, og personen antas å gå tilbake i VTA.

Når det kommer til *sikkerhet* vil denne trolig kunne påvirkes i negativ retning i forhold til arbeid i VTA. Dette gjelder særlig effekten på innhold i hverdagen. En person som har gått over i AB, og som opplever å ikke klare å levere like høy verdiskapning som det som forventes, vil kunne bli usikker på egen situasjon og egne evner. I det øyeblikk deltageren i AB forstår at det trolig ikke vil tildeles fast arbeid, vil usikkerheten øke, og man kan undres om ”jeg vil greie å komme opp på forventet nivå om jeg bare får litt mer tid”. Videre vil en undring over og usikkerhet rundt hva som skjer etter endt periode med AB melde seg. Dette vil kunne påvirke en persons opplevde sikkerhet ytterligere negativt. Når en person går fra VTA og over i ordinært vil denne VTA-plassen bli frigjort slik at en annen person får den. Det er dermed heller ikke gitt at vedkommende kan gå rett tilbake i VTA, fremtiden vil dermed også preges av usikkerhet.

Når det gjelder det *sosiale* vil disse faktorene trolig også påvirkes negativt. I utgangspunktet, før det blir klart at AB ikke er en suksess, kan det antas at personen vil bli motivert av å være i nytt arbeid. Når det imidlertid viser seg at en ikke evner å arbeide like effektivt som det kreves, vil følelsen av tilhørighet i den ordinære bedriften trolig reduseres. Dette kan føre til at de sosiale faktorene vil falle til et nivå lavere enn utgangspunktet. Samme rasjonale gjelder for *status* og *prestisje*. Det personlige nederlaget personen vil oppleve kan komme til å være svært stort. Etter å ha bygget opp tanker om egne evner og det positive ved å være i ordinært arbeid, vil dette radikalt snu seg, og kunne gi negativ innvirkning på egenopplevd status og prestisje.

Det er videre nærliggende å tro at *selvrealisering* ikke vil oppnås da man vil gå inn i perioden med svært høye forventninger, og som nevnt oppleve et stort nederlag når disse ikke innfris. I tillegg til dette vil trolig tanker om hva tidligere kollegaer i VTA vil si når man kommer tilbake etter mislykket periode i AB trekke ned. Tanker rundt dette vil kunne ha negativ innvirkning på både følelsen av status, prestisje og selvrealisering.

Oppsummert ser vi at livskvaliteten vil påvirkes negativt for en person hvis opphold i perioden med Arbeid med bistand ikke lykkes. Fysiologiske behov endres lite i forhold til VTA, mens sikkerhetsbehov, det sosiale, prestisje, status og selvrealisering vil påvirke livskvaliteten negativt.

Ikke-prissatt effekt	Vurdering
Livskvalitet	--

5.6.2.6 Ikke-prissatte effekter VTA og ordinært arbeid, oppsummering

Vi har her funnet effekter som påvirker den samfunnsøkonomiske verdien av ordinært arbeid, sammenlignet med alternativet VTA. Hvilke effekter det er, og styrken av dem, vises i tabell 5.17. Vi ser at i tilfellet hvor Arbeid med bistand fører til fast ansettelse

	Svært negativ effekt	→			Ingen antatt effekt	→			Svært positiv effekt
Effekt	----	---	--	-	0	+	++	+++	++++
Suksess									
Marginaloffer med vanedannelse							✓		
Livskvalitet							✓		
Eksterne virkninger					✓				
Ikke-suksess									
Marginaloffer med vanedannelse							✓		
Livskvalitet			✓						
Eksterne virkninger					✓				

Tabell 5. 17 Oppsummering av ikke-prissatte effekter for overgang til ordinært arbeid

har alle effektene en positiv innvirkning på verdien av denne overgangen. På den annen side ser vi at tilfellet der AB ikke er vellykket kan ha en negativ innvirkning på den samfunnsøkonomiske verdien. Til tross for denne negative innvirkningen, tyder analysen generelt sett på at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved ordinært arbeid i forhold til Varig tilrettelagt arbeid vi har funnet er noe undervurdert.

6.0 Oppsummering av resultater

6.1 Den samfunnsøkonomiske verdien av alternativ 1

Vi har funnet at den samfunnsøkonomiske verdien av virkemiddelet Varig tilrettelagt arbeid, sammenlignet med basisalternativet dagsenter, er på 2.161.938 kroner per deltager over en tiårsperiode (tabell 6.1). I tillegg kommer de ikke-prissatte effektene som er oppsummert i tabell 6.2; vi ser at samtlige av disse har en positiv innvirkning på den samfunnsøkonomiske verdien. Dette innebærer at den allerede høye gevinsten ved VTA i forhold dagsenter er noe undervurdert, slik at gevinsten kunne vært enda høyere dersom vi hadde klart å prissette alle virkningene.

Alt i alt innebærer våre resultater at den samfunnsøkonomiske verdien av at en utviklingshemmet går over fra dagsenter til Varig tilrettelagt arbeid, er ønskelig fra samfunnets og fra individets side.

6.2 Den samfunnsøkonomiske verdien av alternativ 2

Når vi videre ser på den samfunnsøkonomiske verdien av optimal utvikling er vi nødt til å ta hensyn til to elementer. Det første er at en person som er på VTA med 20 % sannsynlighet kunne fungert i ordinært arbeid. Det andre er at denne nevnte personen kun har en 60 % sjanse til å forbli i ordinært arbeidsliv etter en ”prøveperiode” med Arbeid med bistand.

Tabell 6.1 Oppsummering alternativ 1

	NPV	Dagsenter
Basisalternativ: Dagsenter	-2 919 922	-
Alternativ 1: VTA	-757 984	2 161 938

Tabell 6.2 Ikke-prissatte effekter alternativ 1

Ikke-prissatt	Marginaloffer m/vanedannelse	Livskvalitet	Eksternaliteter
VTA	+	+++	0

Tabell 6.3 Oppsummering alternativ 2

	NPV	Dagsenter	VTA
Basisalternativ: Dagsenter	-2 919 922	-	-
Ordinært arbeid	1 082 479	-	1 840 462
Alternativ 2: VTA m/ordinært	-389 891	2 530 031	-

Vi vet at Varig tilrettelagt i seg selv innebærer en kostnad for samfunnet, men fra tabell 6.3 ser vi at sannsynligheten for ordinært arbeid gjør at den samfunnsøkonomiske verdien øker. Gevinsten ved alternativ 2 blir på kroner 2.530.031 over en tiårsperiode i forhold til basisalternativet dagsenter, gitt de effektene vi har klart å prissette.

Når vi vurderer de ikke-prissatte effektene må vi vurdere både VTA mot dagsenter, og ordinært arbeid mot VTA. For den første delen vil de ikke-prissatte effektene fortsatt kun påvirke denne overgangen positivt, som innebærer at den prissatte gevinsten ved VTA naturlig nok er noe undervurdert også her. Når vi så skal se på ordinært arbeid mot Varig tilrettelagt arbeid, må vi skille mellom tilfellet suksess og ikke-suksess. Dersom en person går over i ordinært arbeid med suksess, ser vi fra tabell 6.4 at den forventede gevinsten ved ordinært arbeid vil være undervurdert – og dette leddet gir høyere gevinst enn hva som er beregnet. Dersom vi ser på tilfellet hvor en person må tilbake i VTA, er det mer usikkert hva effekten på denne forventede gevinsten vil være. Livskvaliteten til en person som ikke lykkes kan tenkes å reduseres kraftig, og dermed påvirke den samfunnsøkonomiske nettoverdien negativt.

Vi ser altså at når det tas hensyn til at en person kan fungere i ordinært arbeid, økes den samfunnsøkonomiske verdien. Det må imidlertid her gjøres en avveining i forhold til suksess eller ikke-suksess, og derigjennom sannsynligheten for at en

Tabell 6.4 Ikke-prissatte effekter alternativ 2

Ikke-prissatt	Marginaloffer		
	m/vanedannelse	Livskvalitet	Eksternaliteter
VTA	+	+++	0
Ordinært med suksess	++	++	0
Ordinært uten suksess	++	--	0

person vil oppleve redusert livskvalitet. Dette vil kunne redusere den samfunnsøkonomiske verdien, både i forhold til de ikke-prissatte effektene men også i forhold til nåverdien, da den prissatte verdien av ikke-suksess er negativ.

6.3 Sensitivitetsanalyse

Gjennom vår analyse har vi tatt en del ulike forutsetninger, og det vil dermed være interessant å undersøke i hvilken grad en endring av disse vil påvirke resultatene. Dette gir oss en følelse av hvor robust analysen er og hvor sensitiv den er for endringer.

6.3.1 Diskonteringsrente

Valget av diskonteringsrente må som nevnt i metoden sees i sammenheng med graden av risiko. Dersom det er mye risiko synes det rimelig å kreve høyere avkastning for å kompensere for dette. Det blir et såkalt risikotillegg i diskonteringsrenten. Varig tilrettelagt arbeid og tiltaksarrangørene vil være følsomme for makroøkonomiske svingninger, såkalt systematisk risiko. Dette kan være representert ved tilstanden i arbeidsmarkedet; graden av ledighet, vekst i økonomien og lignende. Tiltaksarrangørene produserer og leverer varer i et ordinært marked som er utsatt for slike svingninger, og dermed kan det være aktuelt å risikojustere diskonteringsrenten noe.

Vi øker avkastningskravet, altså diskonteringsrenten, med noen prosentpoeng for å undersøke sensitiviteten i forhold til risikohensyn. Vi velger å ikke nedjustere renten, da vi antar at noe avkastning kreves, og tar dermed utgangspunkt i den risikofrie diskonteringsrenten på 4 % som er gitt av Finansdepartementet.

I tabell 6.5 ser vi ut i fra kolonne to og tre, som viser netto nåverdi for henholdsvis alternativ 1 og 2, at verdiene naturlig nok blir noe mer gunstig når fremtidige kostnader blir lavere i verdi. Vi ser også at forskjellen mellom disse to alternativene

Tabell 6.5 Sensitivitetsanalyse avkastningskrav

Rente	Alternativ 1	Alternativ 2	Dagsenter	Gevinst alt1	Gevinst alt2
0,04	-757 984	-389 891	-2 919 922	2 161 938	2 530 031
0,06	-687 819	-360 045	-2 649 631	1 961 812	2 289 586
0,08	-627 074	-333 957	-2 415 629	1 788 555	2 081 672
0,10	-574 225	-311 033	-2 212 044	1 637 819	1 901 011

blir noe redusert, men alternativ 2 er stadig mer lønnsomt. Når vi se på de to kolonnene helt til høyre, ser vi at gevinsten i forhold til dagsenter blir noe lavere ettersom avkastningskravet reduseres. Dette kommer av at dagsenter har relativt høyere kostnader i fremtiden som representerer lavere verdier ved økt rente. Gevinsten ved å gå fra basisalternativ til alternativ 1 eller alternativ 2 er derimot fortsatt høy i alle tilfellene. Dersom en velger å ta hensyn til risiko i neddiskonteringen av resultatene, ser vi at forskjellen mellom de ulike alternativene som følge av dette ikke endres noe særlig.

6.3.2 Sannsynlighet for feil tiltak

Vi har tidligere antatt en sannsynlighet $\theta = 20\%$ for at en psykisk utviklingshemmet er plassert feil i tiltaket VTA, og heller burde arbeidet ordinært. Det ligger ikke noen sterke analyser bak denne antagelsen, og det er derfor viktig å belyse hvordan resultatene vil endre seg dersom denne sannsynligheten endres. Tabell 6.6 viser netto nåverdi av alternativ 2 ettersom sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid endrer seg. Sjansen for suksess, p , er i dette tilfellet beholdt konstant på 60 %. Nåverdien til alternativ 1 endres naturlig nok ikke som følge av denne sensitivitetsanalysen, og vil fortsatt ha en netto nåverdi på -757.984 kroner og en gevinst på 2.191.938 i forhold til dagsenter.

Vi ser at når θ går mot null, blir verdien av alternativ 2 naturlig nok lik verdien av alternativ 1. Da er deltageren riktig plassert i Varig tilrettelagt arbeid. Vi ser videre at ettersom sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid øker, øker også verdien av alternativ 2. Alternativ 2 vil altså bare bli bedre og bedre enn alternativ 1 når sannsynligheten for feilplassering øker. Dette fordi forventet verdi av ordinært arbeid med tilrettelegging er mer lønnsomt enn VTA. Spørsmålet videre er hvorvidt

Tabell 6.6 Sensitivitetsanalyse θ

θ	Alternativ 2	Gevinst alt2
0,00	-757 984	2 161 938
0,10	-573 938	2 345 984
0,20	-389 891	2 530 031
0,30	-205 845	2 714 077
0,40	-21 799	2 898 123
0,50	162 247	3 082 169

det er sannsynlig med en så høy θ . Undersøkelser rundt hvorvidt en person kan fungere i ordinært arbeidsliv bør dermed initieres slik at man kan få et sterkere empirisk grunnlag for sannsynligheten for overgang (θ). En økning i antall personer som er i Arbeid med bistand med et mål om overgang til ordinært arbeid, bør veies opp mot de potensielt negative individuelle effektene en person vil oppleve dersom forsøket mislykkes.

6.3.3 Sannsynlighet for vellykket overgang ordinært arbeid

Vi har også tidligere antatt en sannsynlighet, $p = 60\%$, for at perioden med Arbeid med bistand fører til en ansettelse i ordinært arbeidsliv. Dette er også et estimat som det ligger mye usikkerhet rundt, og det er dermed viktig å foreta en sensitivitetsanalyse. Merk at det i dette tilfellet beholdes en sannsynlighet for at en person er i feil tiltak, $\theta = 20\%$.

Vi ser fra tabell 6.7 at alternativ 2 vil ha høyere netto nåverdi enn alternativ 1 stort sett hele tiden, men når suksessraten nærmer seg null vil alternativ 1 blir relativt bedre. Det kan dermed være interessant å belyse når alternativ 1 faktisk blir bedre enn alternativ 2. Vi løser dermed følgende ligning:

$$\text{Alternativ 1} = \text{Alternativ 2}$$

$$VTA = 0,8 * VTA + 0,2 * E(\text{ordinært})$$

$$VTA = 0,8 * VTA + 0,2 * [p * \text{sukcess} + (1 - p) * \text{ikke suksess}].$$

Tabell 6.7 Sensitivitetsanalyse p

p	Alternativ 2	Gevinst alt2
0,00	-760 977	2 158 945
0,10	-699 129	2 220 793
0,20	-637 282	2 282 640
0,30	-575 434	2 344 488
0,40	-513 586	2 406 336
0,50	-451 739	2 468 183
0,60	-389 891	2 530 031
0,70	-328 044	2 591 878
0,80	-266 196	2 653 726
0,90	-204 349	2 715 573
1,00	-142 501	2 777 421

Dersom vi putter inn verdier gir dette oss følgende resultat:

$$-757.985 = 0,8 * (-757.985) + 0,2[p * 2.319.431 + (1 - p) * (-772.949)],$$

og vi finner at $p = 0,48 \%$.

Dette innebærer at selv om 99,52 % av alle forsøk på overgang til vellykket arbeid er mislykkede, vil den forventede verdien av alternativ 2 fortsatt være større enn om en ikke prøvde. Dette er naturligvis gitt at de potensielt negative konsekvensene ved ikke-suksess grunnet mulig redusert livskvalitet ikke gjør verdien av alternativ 2 lavere enn verdien av alternativ 1.

6.3.4 Administrering NAV

En annen antagelse som ble tatt, og som det dermed er viktig å sjekke sensitiviteten ved, er i forhold til administreringskostnadene i NAV. Når alternativ 2 ble analysert, ble administrasjonsbruken i NAV estimert til at ett årsverk kan håndtere tilretteleggingen av 30 yrkesaktive i arbeid med tilrettelegging. Antagelsen ble gjort på bakgrunn av at denne raten synes rimelig ettersom ordinært arbeid etter perioden med AB vil kreve mer saksbehandling enn VTA. Samtidig antas det at det er de sterkeste deltagerne som vil være aktuelle for AB og lykkes med overgangen til ordinært arbeid.

Denne forutsetningen er trolig ok, men det har imidlertid ikke blitt tatt hensyn til det faktum at man lite trolig vil ansette noen i 1/30 årsverk. Følgelig vil det være slik at den gjennomsnittlige kostnaden vi har lagt til grunn kan gi et for lavt estimat dersom man antar at ratioen på 1/30 er et lovpålagt maksimumsnivå. Dette innebærer at det må ansettes et nytt årsverk når den 31. personen skal ut i ordinært arbeid med tilrettelegging. En slik økning i bemanningen vil føre til nesten en dobling av de administrative kostnadene i NAV, da to ansatte nå vil dele ansvaret for de 31 personene. Vi vil dermed gjøre et forsøk på å se hvordan dette endrer resultatet for alternativ 2, og resultatene vises i tabell 6.8.

Tabell 6.8 Bemanningsforhold NAV	
Forhold	Alternativ 2
1/30	-389 891
1/16	-403 623
1/15	-405 584

Vi ser at antagelsen vi tok om et forhold på 1/30 ikke er veldig sensitiv i forhold til endringer, nåverdien til alternativ 2 endrer seg ikke bemerkelsesverdig mye. Dette tyder på at selv om vår antagelse om et forhold på 1:30 er for lavt og at det vil kreves mer tilrettelegging, vil ikke dette gi særlige utslag på resultatene våre.

6.3.5 Skattekostnad

I en samfunnsøkonomisk analyse har også skattekostnaden innvirkning på lønnsomheten til et prosjekt som skattefinansieres. Siden vi har antatt at tiltakene våre er skattefinansierte, vil det være hensiktsmessig å utføre en sensitivitetsanalyse på skattekostnaden.

Vi ser i fra tabell 6.9 at resultatene er veldig sensitive for endringer i skattekostnad. Siden alternativ 1 og 2 i all hovedsak består av en nettobelastning som er positiv for statskassen, innebærer dette at en høyere skattekostnad vil gjøre verdien av disse høyere. De bringer inn mer penger som er mer verdt. Det omvendte gjelder for dagsenter, hvor nettobelastningen på statskassen er negativ over hele perioden. Dermed ser vi i de to kolonnene til høyre i tabell 6.9 at lønnsomheten av alternativene våre, sammenlignet med dagsenter, øker mye i verdi ettersom skattekostnaden øker.

Vi kan konkludere med at i vårt tilfelle vil alternativene våre alltid være mer lønnsomme enn dagsenter med tanke på denne gitte variasjonen i skattekostnaden, og i tillegg vil alternativ 2 være mer lønnsom enn alternativ 1 i alle tilfeller.

Tabell 6.9 Sensitivitetsanalyse skattekostnad

CF	Alternativ 1	Alternativ 2	Dagsenter	Gevinst alt1	Gevinst alt2
0,6	-300 263	-91 337	-1 459 961	1 159 698	1 368 624
0,8	-452 836	-190 855	-1 946 615	1 493 779	1 755 760
1	-605 410	-290 373	-2 433 269	1 827 859	2 142 896
1,2	-757 984	-389 891	-2 919 922	2 161 938	2 530 031
1,4	-910 558	-489 410	-3 406 576	2 496 018	2 917 166
1,6	-1 063 131	-588 928	-3 893 230	2 830 099	3 304 302

6.3.6 Sensitivitetsanalyse, oppsummering

Gjennom sensitivitetsanalysen har det vist seg at våre resultater er relativt robuste basert på de forutsetninger vi har tatt. Den eneste analysen som ga stort utslag på resultatene var endringen av den marginale skattekostnaden. Til tross for at den slo markant inn på nåverdi-resultatene ble ikke prioritert rekkefølge mellom de ulike alternativene endret. Følgelig synes det at vi har rimelig sterkt beslutningsgrunnlag for å kunne fremme Varig tilrettelagt arbeid som et svært samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Dette også når det tas hensyn til at noen av deltagerne i VTA er plasserte i feil tiltak.

7.0 Diskusjon

7.1 Diskusjon av resultatene

7.1.1 Overgang fra dagsenter til VTA

Gjennom analysen viser det seg at det både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk sett er lønnsomt at en person går over i Varig tilrettelagt arbeid i stedet for å være på dagsenter. Årsakene til den ulike samfunnsøkonomiske verdien kan skyldes blant annet positivt bidrag til verdiskapning og frigjorte ressurser.

7.1.1.1 Verdiskapning

En av hovedgrunnene til at Varig tilrettelagt arbeid er mer samfunnsøkonomisk optimalt enn dagsenter, er det faktum at en deltager i VTA bidrar til høyere verdiskapning. I Varig tilrettelagt arbeid produseres det varer og tjenester for salg i markedet. Når en person er på dagsenter består dagene av aktiviteter som ikke er verdiskapende i samme forstand, slik at det forekommer en ren negativ netto verdiskapning. I tillegg har det blitt belyst at en person ved å bidra i verdiskapende aktiviteter vil kunne oppleve en individuell gevinst ved dette, som for eksempel en følelse av mer status og prestisje. Sistnevnte element vil bidra i ytterligere favør av den samfunnsøkonomiske verdien av VTA.

7.1.1.2 Frigjorte ressurser

Bemanningsbehov

En annen grunn til at Varig tilrettelagt arbeid er lønnsomt kan belyses ut i fra det nødvendige bemanningsbehovet i VTA i forhold til på dagsenter. Dette fremkommer ved å observere antall helsearbeidere og arbeidsledere som jobber på henholdsvis dagsenter og i tiltaksbedrifter. Vi har tidligere sett at antall pleiere per deltager i dagsenter vil variere i henhold til en persons behov for hjelp og pleie, men vi har antatt at en ansatt per to deltagere er et rimelig estimat her. Når det gjelder VTA vil det også være individuell variasjon, men i gjennomsnitt er forholdet 1:5; en ansatt per fem deltagere. Ved overgang fra dagsenter til VTA kreves et lavere bemanningsbehov per deltager, og som vil være en faktor som bidrar til reduserte kostnader.

Vi antar det som rimelig at de ansatte som frigjøres på dagsenter, enten blir værende på dagsenteret eller finner en ny jobb innen helse- og omsorgssektoren. Dette er begrunnet med at dersom det er ventelister på dagsentrene, vil det fortsatt være behov for den ansatte. Dersom dette eventuelt ikke er tilfellet, ser vi det som lite sannsynlig at en helsearbeider i dagens samfunn vil stå uten arbeidsmuligheter. Det er en stor etterspørsel etter helsepersonell, blant annet grunnet en stadig aldrende befolkning. Disse frigjorte ressursene i forhold til bemanning vil dermed utgjøre en samfunnsøkonomisk gevinst under den forutsetning at det er et stadig behov for helsearbeidere i Norge.

Plasser til nye deltagere i dagsenter

I tillegg til at det frigjøres helsearbeidere på dagsenteret, vil det også bli mulighet for nye deltagere å få plass på dagsenter ettersom de sterkeste har gått over i VTA. Dette kan være med på å øke den samfunnsøkonomiske verdien, gitt at det er personer i kø for å komme inn på dagsenter. Hvis det er tilfelle, vil det være en gevinst for personen som kommer inn på dagsenter. Dersom vi så antar at denne personen kommer fra en tilværelse som hjemmeværende, vil det også forekomme en frigjøring av ressurser i forhold til ”bemanningen” hjemme. Vi får dermed en positiv sirkeleffekt hvor frigjorte ressurser i hjemmet kan bidra til å øke verdien av Varig tilrettelagt arbeid i forhold til dagsenter.

7.1.2 VTA og ordinært arbeid

Vi har videre sett at en overgang fra VTA til Arbeid med bistand og ordinært arbeid, har vært enda mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn alternativ 1. Som for forskjellen mellom dagsenter og VTA diskutert over, skyldes dette blant annet ulikheter knyttet til verdiskapning (produktivitet) og frigjorte ressurser.

7.1.2.1 Verdiskapning (produktivitet)

Verdiskapningen i en ordinær bedrift i tilfellet med en vellykket overgang er betraktelig mye høyere enn i VTA. Når vi har sett på hvem det faktisk er som kan gå over til ordinært arbeid, har vi naturlig nok antatt at dette er de sterkeste deltagerne. Det kan dermed være nærliggende å tro at disse personene har produsert verdier over gjennomsnittet i VTA, og at den økte verdiskapningen derfor ikke har økt like mye ved overgangen i ordinært arbeid som det først ser ut som.

Til tross for dette, vil verdiskapningen trolig kunne øke som følge av overgangen til ordinært arbeid fra VTA. Dette kan blant komme som følge av tilrettelegging og opplæring som har blitt gjennomført i Arbeid med bistand, som vil kunne bidra til å øke deltagerens produktivitet. Dette er naturligvis gitt at vedkommende faktisk er motivert for og egnet for ordinært arbeid, og dermed fortsetter med suksess. Denne økte produktiviteten vil kunne være med på å gjøre overgangen til ordinært arbeid med tilrettelegging mer lønnsomt enn VTA. I tillegg vil den opplevde mestringen av å skape mer verdi indirekte, gjennom ikke-prissatte effekter, kunne føre til økt verdi av ordinært arbeid.

7.1.2.2 Frigjorte ressurser

Bemanningsbehov

Igen kan vi diskutere bemanningsbehovet, og en overgang fra VTA til ordinært arbeid vil trolig gjøre at kostnadene ved tilrettelegging faller, da bemanningsbehovet ytterligere reduseres. Dette behovet er vel og merke likt som i VTA de tre første årene, men når overgangen til ordinært arbeid blir en suksess, reduseres behovet trolig betraktelig. I stedet for en ratio med 1 tilrettelegger per 5 deltagere, antas det at det ikke er noen direkte bemanning lenger. I tilfellet med ordinært arbeid har vi antatt at det kun er NAV som følger opp med 1/30 årsverk, men denne bemanningen hos NAV er også gjeldende for VTA. Faktisk er bemanningsforholdet hele 1/5 i NAV. Følgelig vil det frigjøres arbeidskraft - menneskelige ressurser – både i NAV og direkte opp mot deltageren. Det ligger en forutsetning i dette resonnementet om at personen som er vurdert for ordinært arbeid kan klare seg med relativt lite assistanse.

Frigjorte VTA- og dagsenterplasser

Som følge av det reduserte bemanningsbehovet og en persons overgang mellom VTA og ordinært arbeid, vil det også her frigjøres ressurser i forhold til tiltaksplasser. Når en person går over til ordinært arbeid, vil det bli mulig for en annen å overta førstnevntes VTA-plass. Dette vil føre med seg positive effekter for personen som går over fra dagsenter til VTA, samtidig som det vil lønne seg rent økonomisk fra samfunnets side slik vi så gjennom analysen. Det at en ekstra person går over i VTA vil trolig også frigjøre enda en dagsenterplass, slik at en person på venteliste til dagsenter nå vil få muligheten for plass. Også her vil vi dermed få en positiv sirkeleffekt som kan være med på å øke verdien av overgangen til ordinært arbeid i forhold til VTA.

7.1.2.3 Ikke-suksess

Effektene ved overgang fra VTA til ordinært arbeid med tilrettelegging er altså svært positive. Dette gjelder imidlertid, som tidligere antatt, kun for 60 % av de som går inn i dette tiltaket. Vi så i analysen at rent kostnadsmessig er det en høyere kostnad ved å forsøke å gå ut i ordinært arbeid og så ikke lykkes, enn ved å forbli i VTA. Disse kostnadene var på henholdsvis 772.949 og 757.984 kroner per person over en periode på ti år. De 40 % som ikke lykkes vil dermed generere høyere kostnader enn de hadde gjort VTA. Vi har også sett at for disse personene hvor tiltaket ikke er en suksess, kan det oppleves som svært negativt å ikke lykkes. Til tross for at sensitivitetsanalysen viste at jo flere som forsøker ordinært arbeid jo bedre, så å si uavhengig om de har suksess eller ikke, bør man være oppmerksom og bevisst den subjektive negative opplevelsen det kan være å oppleve ikke-suksess i ordinært arbeidsliv.

7.2 Begrensninger ved analysen

7.2.1 Kritikk av basisalternativet

Det har blitt gjennomført flere samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger av arbeidsmarkedstiltak og yrkesmessig attføring. Dahl et al. gjennomførte i 1991 en empirisk litteraturstudie av noen av disse, og ett av punktene de kritiserer ved de ulike analysene er det faktum at det svært ofte antas at dagsenter er eneste alternativ.

Også gjennom denne analysen er dagsenter definert som basisalternativ, men samtidig er vi klare over at det finnes yrkeshemmede som er i ordinært arbeid i dag. Det finnes dessverre ikke særlig datamateriale på dette, og det kan dermed vanskelig sies noe om denne gruppen for å belyse andre mulige basisalternativ. Videre er det også slik at målgruppen i denne oppgaven er utviklingshemmede med tildelt uførepensjon; disse står dermed utenfor ordinært arbeid per definisjon da de er uføretrygdede. Ordinært arbeid (med tilrettelegging) er derfor heller blitt presentert som et alternativ ”oppover” fra dagsenter, sammen med Varig tilrettelagt arbeid.

Dersom man heller ser etter et annet basisalternativ ”nedover” i forhold til dagsenter, er det å være hjemme trolig det eneste alternativet. Ønsket om å være hjemme kan økes betraktelig over tid som følge av vanedannelse, og derfor vil spørsmålet om hvor

lenge en person som har blitt vant med å ha fri skal få velge nettopp dette, melde seg. Vi har sett i fra teorien om vanedannelse at en person kan bli så vant til å være hjemme på sofaen at ethvert annet alternativ synes utenkelig. Teorien om vanedannelse argumenterer dermed for at denne personen, selv om det er ubehagelig, ved et tidspunkt vil få det bedre ved å bryte vanen.

Videre innebærer trolig det å være hjemmeværende et begrenset sosialt nettverk. Følgelig kan mange aspekter slik som sosiale behov, ønsker om status eller prestisje, være tilfredsstilt i ingen eller veldig lav grad dersom en person er hjemmeværende. Dette kan indikere en lavere livskvalitet. Dersom basisalternativet ville blitt definert som å være hjemmeværende, er det nærliggende å tro at i den grad dette ville ha påvirket analysen, ville resultatene ha blitt påvirket i positiv retning; alternativ 1 og 2 ville ha synes enda mer samfunnsøkonomisk lønnsomme.

7.2.2 Begrensninger ved alternativ 2

7.2.2.1 Implikasjoner for tiltaksbedriftene

Ved overføring av de utviklingshemmede som er i feil tiltak, vil tiltaksbedriftene miste noen av sine mest produktive arbeidere. Midt på 2000-tallet ble det gjennomført et forsøk med differensierte satser (Båtevik og Halvorsen, 2004). Målet med undersøkelsen var å se om tiltaksbedriftene ville tilby flere svakere arbeidstakere plass i VTA, dersom støttesatsene fra staten ble differensiert ut ifra behovet til den enkelte. Denne differensieringen skulle generere høyere støtte for svakere deltagerne. Det kom imidlertid frem fra denne undersøkelsen at tiltaksbedriftene allerede hadde kryssubsidiert mellom svake og sterke brukere i lang tid, selv før forslaget om differensierte satser kom (Båtevik og Halvorsen, 2004). Dette leder oss til en problematikk i forhold til å overføre de mest ressurssterke deltagerne over i Arbeid med bistand og ordinært arbeid med tilrettelegging – hva vil skje når midlene som tilfalt disse ikke lenger kan smøres utover de svakeste deltagerne i VTA? Vil støttesatsen per VTA-plass måtte økes for å kompensere for dette frafallet?

Den foreslåtte endringen i støttesatsen på +25%, ingen endring, og – 25%, viste seg å ikke være stor nok (Båtevik og Halvorsen, 2005). Dette gir grunnlag for å tro at dersom de 20 % sterkeste deltagerne går over i AB og ordinært arbeid med

tilrettelegging, vil økte tilskuddssatser for å kompensere for dette frafallet kunne synes å være nødvendig.

Det må imidlertid også nevnes at en person som skal over i ordinært arbeid først vil delta i en periode med Arbeid med bistand i tre år i vår analyse. I løpet av denne perioden vil det være nødvendig med en tilrettelegger, noe tiltaksbedriftene for VTA svært ofte har kompetanse innenfor. Det kan dermed tenkes at et økt fokus på å få utviklingshemmede ut i rett tilbud kan påvirke inntjeningspotensialet til tiltaksbedriftene gjennom mer salg av denne tjenesten til NAV, og at dette dermed kan justere for bortfallet av de sterkeste VTA-deltagerne.

7.2.2.2 Lønnstilskudd

Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) har blitt kritisert for å dele arbeidstakere inn i grupper, og dermed for å bidra til ytterligere eksklusjon og segregering av arbeidstakere heller enn inkludering. Det er derfor viktig å passe på at tilskuddet ikke overstiger behovet for kompensasjon slik at man unngår subsidiering av arbeidskraft. TULT kan føre til tilnærmet sosial dumping; staten kan komme i fare for å subsidiere en arbeidsplass og en arbeidsinnsats som arbeidsgiveren burde betalt for. Ved en slik subsidiering står en dermed i fare for at en arbeider som burde fått jobben på ordinære vilkår blir fortrent (Mathisen, 2010).

I en gjennomføring av en overgang fra VTA til ordinært arbeid vil det dermed være sentralt at en søker å unngå en slik situasjon, og at TULT-satsen settes etter en vurdering av verdiskapningen til arbeidstakeren i forhold til bedriftens lønnskostnader. Flere har forøvrig også stilt seg positive til TULT, og interesseorganisasjonen Akademikerne representerer noen av disse. ”Akademikerne ser [TULT] som et viktig tiltak for å bidra til den store utfordring det er å sørge for at flere i arbeidsfør alder kan tilknyttes arbeidslivet”, og understreker viktigheten av at et tiltak som TULT har fokus på ”den enkeltes muligheter, og ikke begrensninger” (Akademikerne, 2007). Viktigheten av å sørge for at arbeidsgiver ivaretar sitt ansvar når det kommer til tilrettelegging understrekes imidlertid; lønnstilskudd må ikke føre til ansvarsfraskrivelse. Ved bruk av tidsubestemt lønnstilskudd er det dermed flere viktige avveieinger som må gjøres på forhånd og underveis.

7.2.2.3 Lønnstilskudd og sannsynligheten for suksess

En annen begrensning ved analysen vår er at vi ikke har tatt hensyn til en potensiell korrelasjon mellom lønnstilskudd etter perioden med AB og sannsynligheten for suksessfull overgang til ordinært arbeid, p . Dersom lønnstilskuddet økes kan det tenkes at flere blir aktuelle for overgang til ordinært arbeid, og dermed at p øker. Hvor stor denne effekten vil være, er ganske usikkert. Det bør dermed gjøres en avveining mellom ønsket om høyere sannsynlighet for suksess og ønsket om å unngå subsidiering av arbeidskraft gjennom lønnstilskudd.

7.2.2.4 Tilbakekomst i VTA

Videre har vi for de 40 % som ikke lykkes etter en periode med AB, antatt at de går tilbake til Varig tilrettelagt arbeid. Dette bør imidlertid problematiseres. Ettersom disse gikk over fra VTA og til en prøveperiode med AB i utgangspunktet, kan det tenkes at deres verdiskapning ligger noe over gjennomsnittet i VTA. På den annen side, kan det hende at den negative innvirkningen det å mislykkes vil ha på en persons selvfølelse og livskvalitet kan føre til at man mister motivasjonen for å jobbe – og at man dermed faller tilbake i dagsenter eller blir hjemmeværende. I et slikt tilfelle vil det være viktig med god oppfølging etter endt AB - også av de som ikke går over i ordinært arbeid. Dette understrekes videre gjennom muligheten for at VTA-plassen man forlot til fordel for Arbeid med bistand ikke lenger er tilgjengelig da den vil kunne være gitt videre til andre.

7.2.2.5 Inkludering i ordinært arbeidsliv

Et annet tema som også bør problematiseres er inkluderingen av utviklingshemmede i ordinært arbeidsliv. Gjennom perioden med arbeid med bistand vil som nevnt arbeidstakeren få opplæring knyttet til det rent praktiske ved arbeidsplassen, men også til hvordan det sosiale miljøet vil være og vil fungere på en arbeidsplass. Olsen (2008) påpeker imidlertid at han i sine empiriske undersøkelser fant at det snarere er det moralske enn det praktiske som begrenser utviklingshemmedes adgang til ordinært arbeidsliv. Arbeidet med å sikre inkludering av arbeiderne i ordinært arbeid med tilrettelegging vil dermed kreve en form for endrede holdninger blant de ansatte. Det er imidlertid nærliggende å tro at disse holdningene vil kunne endres dersom flere arbeidstakere med utviklingshemming får innpass i arbeidslivet. De vil da kunne bli sett på som de individer de faktisk er, og ikke oppleve å bli definert ut i fra yrkeshemming eller diagnosebakgrunn.

7.2.2.6 Bonuslønn under Arbeid med bistand

Når vi beregnet verdien av virkemiddelet ordinært arbeid, så vi bort i fra en mulig bonuslønn i perioden med Arbeid med bistand. Dette valget ble tatt på bakgrunn av at det per dags dato ikke foreligger særlig informasjon om dette, og vi antok dermed for enkelthets skyld at deltagerne kun mottok uførepensjon. Som vi så i analysen av Varig tilrettelagt arbeid, førte bonuslønnen utelukkende til en økning av den samfunnsøkonomiske verdien. Det at vi så bort i fra bonuslønnen i alternativ 2, gjør dermed at vi i enkelte tilfeller kan ha undervurdert den samfunnsøkonomiske effekten av AB, og slik igjen ha undervurdert gevinsten ved alternativet.

7.2.3 Reduserte helseutgifter

Professor Per Fugelli har belyst innvirkningen arbeid kan ha på god helse. Per Fugelli sier at ”arbeid kan gi lyst og glede, vi henter trivsel og hygge på jobben. Mange har det bedre i hverdagen på arbeid enn når de har fri i helger og ferier” (Ulvund, 2009). Arbeid kan dermed tenkes å ha innvirkning på helse gjennom å bringe mening til hverdagen, glede og trivsel. Fugelli hevder altså at: ”Arbeid er en kilde til helse” (Waksvik, 2010). Man føler gjennom arbeid at man får nyttiggjort sine evner og at man tar del i et fellesskap (Waksvik, 2010). Det synes derfor rimelig at en overgang fra basisalternativet til alternativ 1 eller 2 kan medføre en bedring i de aktuelle personenes helse.

Disse potensielle gevinstene vil trolig både kunne påvirke en person sin opplevde livskvalitet, samtidig som det vil innvirke positivt på statskassen da helseutgifter vil kunne spares. Dette er en potensiell nytteeffekt det ikke har blitt tatt hensyn til gjennom analysen, da slike helseeffekter vil være svært individuelle og forskjellige. Utdypende undersøkelser vil være nødvendige for å kunne tallfeste denne mulige effekten.

7.3 Begrensninger ved metoden

7.3.1 Begrensninger ved samfunnsøkonomisk prosjektvurdering

Samfunnsøkonomiske analyser har en del begrensninger, og til tross for at man etterstreber å belyse samtlige konsekvenser av et gitt tiltak, vil det svært ofte være slik

at man ikke evner å ta hensyn til alt. Likevel vil det i mange tilfeller være mer hensiktsmessig å gjennomføre en analyse enn å ikke gjennomføre en.

Som tidligere nevnt er offentlige ressurser knappe, det vil dermed være i ”alles” interesse at statens midler brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte. ”[D]ersom det ikke gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser, for eksempel av frykt for å ikke ta nok hensyn til enkeltgrupper, går vi tilbake til en verden der beslutninger gjerne blir tatt på grunnlag av synsing”, skriver direktør i Senter for statlig økonomistyring i Dagens Næringsliv, hvor hun fremmer samfunnsøkonomisk prosjektvurdering (Andreassen, 2011, s.3).

Et vanlig brukt eksempel på manglende hensyn, er det faktum at en krone for en fattig er mer verdt enn en krone for en rik. Dette skyldes generelt at vi mennesker har fallende marginalnytte. En person som har 5 kroner vil oppleve en mye sterkere økning i sin nytte som følge av å få en ekstra krone, enn en person som har 500 kroner i utgangspunktet. Kritikere av samfunnsøkonomiske analyser peker på at dette er viktige hensyn som ikke alltid blir ivaretatt godt nok. Ved bruk av en samfunnsøkonomisk analyse er det dermed viktig å forsøke å belyse slike og tilsvarende effekter, dersom det er mulig. Generelt er det også slik at dersom valget står mellom ingen analyse eller en litt mangelfull en, er trolig sistnevnte det mest heldige så fremt man er bevisst eventuelle mangler ved analysen.

Noen synes at samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger virker som synsing, og det kan dermed sees på som unødvendig bruk av tid. Hovedpoenget med slike analyser er å spesifisere ulike virkninger som følge av ulike tiltak, med tanke på å løse en samfunnsmessig utfordring. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen kan dermed brukes som et beslutningsgrunnlag.

7.3.2 Skattekostnad

Når det gjelder å fastsette den marginale skattekostnaden utgjør dette en omstendelig oppgave. Skattekostnaden er som belyst tidligere “marginalkostnaden ved offentlig, skattefinansiert ressursbruk” (Finans- og tolldepartementet, 1997, side 88), og denne er svært sentral i samfunnsøkonomiske analyser. Som vi så i del 6.3 vil valgt marginalkostnad ved skattefinansiering ha stor innvirkning på lønnsomheten til ulike

tiltak og alternativer. Hervik-utvalget (1997) som står bak Norges offentlige utredninger, nr. 27, om lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor, presenterer en stor utfordring rundt skattekostnaden. Utfordringen skyldes at den ikke kan regnes ut basert på teori; man må ta utgangspunkt i empiri. Hervik-utvalget presenterer flere tidligere forskningsrapporter, og de ulike analysene som ble undersøkt gir svært forskjellige antydninger om hva skattekostnaden bør være. Dette skyldes at de er regnet ut i forskjellige modeller og har ulik grad av dynamikk.

De empiriske analysene utvalget har studert finner som sagt at den marginale skattekostnaden varierer i svært stor grad. ”Det er (...) i mange tilfeller vanskelig å forklare hvorfor det oppstår forskjeller mellom de ulike undersøkelsene. Dette gjør at de som har utført de ulike undersøkelsene, selv advarer mot å tolke de kvantitative anslagene bokstavelig” (Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 95). Hervik-utvalget, hvis arbeid ligger til grunn for den skattekostnaden Finansdepartementet bruker i dag, skriver at ”det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan arbeidstilbudet skal spesifiseres, og at det derfor bør arbeides videre med dette spørsmålet” for å komme frem til en hensiktsmessig skattekostnad (Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 95). For at man skal ha en skattekostnad å legge til grunn i samfunnsøkonomiske analyser, foreslår likevel utvalget, på usikkert grunnlag, ”at marginalkostnaden ved skattefinansiering inntil videre settes lik 1,2” (Finans- og tolldepartementet, 1997, s.95). Skattekostnaden er dermed på 20 øre per skattekroner.

Denne usikre tilnærmingen til beregningen av skattekostnaden har som sagt stor innvirkning på resultatene våre, og fungerer følgelig som en begrensning ved vår analyse. Dette gjelder for så vidt også for alle andre samfunnsøkonomiske analyser hvor skattefinansiering er aktuelt.

8.0 Konklusjon

8.1 Oppsummering

Etter en introduksjon av spørsmålet om hva som er den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemming ble dette problematisert. Teorier som ville være sentrale for utredningen, samt en metode for å analysere og gjennom dette besvare problemstillingen, ble presentert. Vi gjennomførte en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av alternative våre, i tråd med veilederen som foreligger fra Finansdepartementet. Resultatene fra analysen ble fortløpende kommentert og analysert, før det til slutt ble utført en sensitivitetsanalyse av og en diskusjon rundt disse.

8.2 Den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid

I denne avhandlingen har fokuset vært å besvare problemstillingen rundt den samfunnsøkonomiske verdien av Varig tilrettelagt arbeid for utviklingshemmede deltagere. Dette har vi kalt for alternativ 1. For å belyse dette har vi sett på basisalternativet vårt, dagsenter, som er alternativet ”nedover”; lenger vekk fra arbeidsmarkedet. Videre har vi også sett på alternativet ”oppover”; ordinært arbeid med tilrettelegging.

Gjennom analysen har vi funnet at Varig tilrettelagt arbeid er samfunnsøkonomisk lønnsomt i forhold til en dagsenterplass. Det har også blitt gjort forsøkt på å ta hensyn til det faktum at noen av deltagerne i VTA trolig er ’innelåst’ som følge av insentivene til Vekstbedriftene, og heller burde arbeidet ordinært. Analysen viser at de som vil oppleve en suksessfull inngang i ordinært arbeid med tilrettelegging, bør få mulighet til å gjøre nettopp dette. Dette fordi det både fra et realøkonomisk og et samfunnsøkonomisk standpunkt vil være svært gunstig i forhold til dagsenter og VTA. I tillegg vil personens subjektive opplevelse av dette, og dermed de ikke-prissatte effektene, være positive.

Vi har foretatt sensitivitetsanalyser, og vi har sett at overgang til ordinært arbeid i så å si alle tilfeller vil lønne seg uavhengig om dette blir en suksess eller ikke. Likevel vil det som vi har sett, i tilfeller hvor de personene som mislykkes i sitt forsøk, være

konsekvenser som kan gi store negative utslag på deres livskvalitet. Denne negative virkningen vil kanskje kunne utrangere den positive effekten fra tilfellene hvor tiltaket er vellykket. I samfunnsøkonomiske analyser skal det tas hensyn til fordelingseffekter, og ved gjennomføring av et tiltak må man dermed ta hensyn til om et gitt tiltak gjør at noen får det verre mens andre får det bedre. Dette kan argumentere for at ordinært arbeid kanskje ikke bør gjennomføres.

Siden Hicks-Kaldor-kriteriet legges til grunn, kan det derimot videre argumenteres for at de som får det bedre ved å gå ut i ordinært arbeid, får det så mye bedre at de i teorien kan kompensere de som får det verre. Hicks-Kaldor-kriteriet åpner dermed for at de som er motiverte i utgangspunktet skal få mulighet til å prøve ut ordinært arbeidsliv. I praksis bør en forsøke å redusere negative opplevde konsekvenser ved å sørge for god oppfølging under perioden med Arbeid med bistand, og i tiden etter et mislykket forsøkt på ordinært arbeid.

Konklusjonen er dermed at Varig tilrettelagt arbeid og eventuell overgang til ordinært arbeid med tilrettelegging er en god måte å gi utviklingshemmede muligheten til å få en mer innholdsrik hverdag og til å bli mer integrerte i samfunnet. Samtidig er dette lønnsomt for samfunnet totalt sett.

8.3 Implikasjoner av resultatene

Vi har vist at alternativ 1 og alternativ 2 er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme enn basisalternativet, og i det følgende vil implikasjonene av dette vises. Vi vil derfor ta for oss scenariene som ble beskrevet i del 2. Scenario 0 representerer basisalternativet, mens scenario 1 viser en fordeling av utviklingshemmede 50/50 mellom VTA og dagsenter. Dette er ansett som tilnærmet dagens situasjon. Det siste scenariet viser til slutt en optimal utvikling hvor andelen i VTA økes og enkelte går over i ordinært arbeid med tilrettelegging. I første omgang presenteres verdien av de ulike scenariene for Bergen Kommune.

Basisscenarioet er som kjent at samtlige utviklingshemmede er i dagsenter, som for Bergen Kommune vil si 416³ personer. Kostnaden for Bergen Kommune i dette tilfellet blir dermed som følger:

$$C_o = 416 * (-2.919.922) = -1.214.687.552.$$

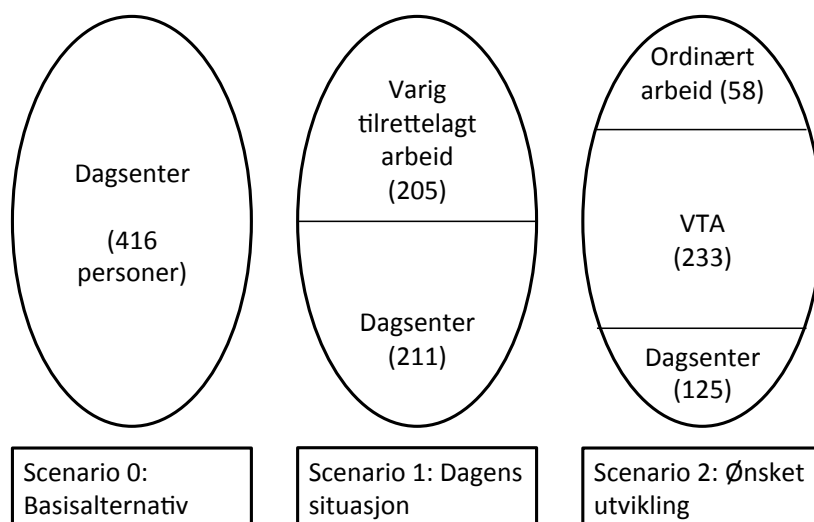
Dette viser at Bergen Kommune over ti år vil ha kostnader tilsvarende omtrent 1,2 milliarder kroner knyttet til det å ha 416 personer i dagsenter. Beveger vi oss derimot videre til dagens situasjon, reduseres kostnaden betraktelig. I dagens situasjon er 205 utviklingshemmede i Varig tilrettelagt arbeid, mens de resterende 211 dermed er i dagsenter. Dette gir følgende kostnad for scenario 1:

$$C_1 = 205 * (-2.919.922) + 211 * (-757.984) = -758.518.634.$$

Vi ser dermed at en overgang til VTA for omtrent 50 % av de utviklingshemmede vil utgjøre en kostnadsbesparelse på omtrent kroner 456 millioner i forhold til basisscenarioet.

I beregningen av verdien av den optimale utviklingen i scenario 2 må vi nå ta hensyn til at personer kan være på dagsenter, i VTA eller i ordinært arbeid med tilrettelegging. For dette siste tilfellet må vi ta hensyn til om personen har suksess eller ikke med denne overgangen til ordinært arbeidsliv. Vi tar her utgangspunkt i at 30 % av de utviklingshemmede vil bli værende i dagsenter, mens de resterende 70 % blir igjen i VTA. Dette innebærer dermed at det er 125 personer i dagsenter og 291 i VTA. Av disse personene i VTA har vi tidligere antatt at 20 % gå over i ordinært med 60 % sannsynlighet for suksess, og 40 % sannsynlighet for ikke-suksess. Fordelingen er vist i figur 8.1. Kostnaden av denne situasjonen for en tiårsperiode, gitt at utviklingen starter i dag, blir dermed:

³ Det har ikke vært mulig å få en tydelig oversikt over totalt antall utviklingshemmede i Bergen Kommune, derimot har vi fått indikasjoner på at det jobbes for at de fleste skal få tilbud om dagsenter så langt dette er mulig. Vi antar dermed at de 211 i dagsenter pluss de 205 i omtrent utgjør totalt antall utviklingshemmede i Bergen Kommune, se appendiks 1.



Figur 8.1 Fordeling av de utviklingshemmede i de ulike scenariene – Bergen Kommune

$$C_2 = 125 * (-2.919.922) + 233 * (-757.984) + 35 * (2.319.431) + 23 * (-772.949) \\ = -478.198.264.$$

Vi ser at dersom flere utviklingshemmede får prøve overgang til ordinært arbeid og Bergen Kommune dermed beveger seg over i scenario nummer 2, vil dette tilsvare en ytterligere besparelse på omtrent 280 millioner kroner i forhold til dagens situasjon. Forskjellen mellom basisalternativet og den ønskelige utviklingen vil dermed være på 736 millioner kroner over en tiårsperiode.

I Bergen Kommune er det omtrent 260.000 innbyggere, mens det i Norge totalt sett er omtrent 4.900.000 (SSB, 2011d, SSB, 2011e). Følgelig representerer Bergen Kommune omtrent 5 % av Norges befolkning. Hvis vi dermed aggregerer besparelsene til å gjelde over hele landet, viser dette at Norge vil kunne spare rundt 9,1 milliarder over ti år ved dagens situasjon i forhold til en situasjon hvor alle utviklingshemmede er på dagsenter. Dersom vi videre åpner for at flere kan gå inn i VTA og over i ordinært arbeid, øker denne gevinsten i forhold til dagsenter opp til 14,7 milliarder kroner for samme periode. Vi ser dermed at gevinsten ved at utviklingshemmede går over i Varig tilrettelagt arbeid er stor, og at potensialet er enda større dersom de sterkeste får muligheten til å gå over i ordinært arbeid med tilrettelegging. Den samfunnsøkonomiske verdien av scenariet 1 og 2, i forhold til hverandre og dagsenter, er for Norge samlet sett vist i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Implikasjoner av resultatene (i millioner kroner)

	Dagsenter	Scenario 1
Dagsenter	-	9 120
Scenario 1	9 120	-
Scenario 2	14 720	5 600

8.4 Anbefalinger

Innledningsvis nevnte vi at det finnes om lag 300.000 uførepensjonister i Norge i dag. I vår oppgave har fokuset vært på utviklingshemmede og Varig tilrettelagt arbeid, og vi har belyst den samfunnsøkonomiske verdien dette tiltaket har for denne gruppen. Det kan være rimelig å tenke seg at dette, og lignende tiltak, vil kunne fungere også for andre uførepensjonerte. Den samfunnsmessige gevinsten vil da bli enda høyere ettersom flere kan mobiliseres for deltagelse i yrkeslivet. Deltagelse i arbeidslivet bringer gevinster til samfunnet i form av at dette sikrer høyere verdiskapning, jamfør tankeeksperimentet vi gjorde innledningsvis.

Det eksisterer i dag ulike tiltak i velferdsstaten med ulike intensjoner, det være seg avklaring, opplæring, kompetanseheving, eller det å være et alternativ på siden av arbeidsmarkedet i skjermet sektor. Ganske sikkert er det at man for å klare møte flest mulig yrkeshemmede på deres premisser, trenger denne graden av variasjon i tiltakene. Mindre sikkert er det at disse tiltakene brukes i henhold til den intensjonen som var bak dem når de ble opprettet. Arbeid med bistand ble for eksempel opprettet for å fungere slik som beskrevet i del 5.1; en vei ut i ordinært arbeid. Dessverre brukes AB i dag i svært stor grad som avklaringstiltak, og i mange tilfeller avsluttes støtten altfor tidlig. Arbeidsmarkedspolitikken i Norge kunne trolig ført til et enda mer inkluderende arbeidsliv om samtlige tiltak ble brukt i henhold til intensjonen, og derved slik at de ulike tiltakene dekker ulike områder.

Det er viktig å poengtere at vi i vår oppgave og i våre anbefalinger ikke mener at absolutt alle har en restarbeidsevne, og at alle med uførepensjon dermed bør gå ut i arbeid. I mange tilfeller er uførhet det eneste rette, og det vil dermed ikke være etisk forsvarlig at alle skal ut i jobb (Nestgard, 2008). Per Fugelli viser til at ”vi må vokte oss for å gjøre arbeid til livets gull. Vi må ikke si at menneskeverd er lik produktivitet”

(Waksvik, 2010). Det handler mer om å hente ut potensialet i fra de uføre på en sosialt forsvarlig måte (Nestegard, 2008).

Likevel er vår anbefaling klar; det må legges til rette for at flere uføretrygdede får mulighet til å arbeide. Arbeidskraftsundersøkelsen fra 2009 viste at rundt 9 % av de uføretrygdede i Norge ønsker seg et arbeid (Arbeidsdepartementet, 2011b). De som har ønsker om og er interesserte i å delta i arbeidslivet bør dermed få sjansen til dette. Et samfunn som ikke evner å mobilisere ressursene enkeltmennesker innehar, går glipp av potensielt store gevinster både på individ- og samfunnsnivå.

9.0 Kilder

9.1 Artikler, dokumenter, nettsider og lignende

- Akademikerne. (2010). Forsøk med tidsubegrenset lønnstilskudd (Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Hentet fra <http://www.akademikerne.no/forsoek-med-tidsubegrenset-loennstilskudd>
- ALF. (2011). Tilrettelagt arbeid. Hentet fra <http://www.alf.no/Programmertiltak/TILRETTELAGTARBEID/tabid/112/Default.aspx>
- Andreassen, M. (2011, 10.mai). Mer analyse – mindre synsing. *Dagens Næringsliv*, side 3.s
- Arbeidsdepartementet. (2004). *Kan flere jobbe mer? –deltid og undersysselsetting i norsk næringsliv*. NOU 2004:29. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Arbeidsdepartementet. (2011a). Arbeidsledighet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/arbeidsmarkedspolitikk/arbeid_og_ledighet/arbeidsledighet-2.html?id=86893
- Arbeidsdepartementet. (2011b). *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Prop. 130 L (2010-2011). Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Arnold, R.A. (2010). *Microeconomics*. 9.utgave. Mason, USA: South-Western Cengage Learning
- ASVL. (2009). ASVLs medlemsstatistikker. Hentet fra <http://www.asvl.no/>
- ASVL. (2010a). Her er betalingssatsene for 2010. Hentet fra medlemssidene til ASVL, <http://www.asvl.no>
- ASVL. (2010b). ASVLs lønnsstatistikk for 2010. Hentet fra medlemssidene til ASVL, <http://www.asvl.no>
- ASVL. (2011a). Statsråden strammer opp Nav-ledere. Hentet fra http://www.asvl.no/asvl/om_asvl/nyheter/Statsråden+strammer+opp+Nav-ledere.9UFRzO10.ips
- ASVL. (2011b). Varig tilrettelagt arbeid. VTA – hva er det og hvor går det. Hentet fra http://www.asvl.no/asvl/om_asvl/varig_tilrettelagt_arbeid/
- ASVL. (2011c). Regjeringen snur. Hentet fra http://www.asvl.no/asvl/om_asvl/nyheter/Regjeringen+snur.9UFRzU5Y.ips
- Attføringsbedriftene. (2007). Arbeid med Bistand. Attføringsbedriftenes bransjestandard. Hentet fra: http://www.attforingsbedriftene.no/Files/Filer/Bransjestandard/bransjestandard_AB.pdf

- Berge, T. Lichtwarck, W. & Sandvin, J. *Arbeidets sosiale betydning – Sider ved arbeid for personer med utviklingshemming*, NF-arbeidsnotat nr. 1005/99, Nordlandsforskning, Bodø, 1999
- Bergen Kommune. (2011). Dagtjenester for utviklingshemmede. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/dagtjenester-for-utviklingshemmede>
- Boardman, A.E, Greenberg, D.H, Vining, A.R & Weimer D.L. (2006). *Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice*. 3.utgave. Upper Sadle River, New Jersey, USA: Pearson Education.
- Brofoss-utvalget. (2011). Utfordringer knyttet til tilbudet til brukere med behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass. *Om attføringsarbeidet*. Upublisert manuskript. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Båtevik F.O. & Halvorsen L.J. (2004). *Eit betre tilbod til arbeidstakarane? Evaluering av forsøket med differensierte støttesatsar for VTA-bedrifter*. Arbeidsrapport nr.163, 2004. Volda: Høgskulen i Volda.
- Båtevik F.O. & Halvorsen L.J. (2005). *Systematikk og Innleving. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatsar for VTA-bedrifter*. Arbeidsrapport nr.180, 2005. Volda: Høgskulen i Volda.
- Busch, T. & Vanebo, J.O. (2003). *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*. 5.utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Dahl, Svenn-Åge. (1991). *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av yrkesmessig attføring*. SNF-rapport 37/91. Bergen: SNF.
- Dowling, J.M, & Yap, C. (2007). *Modern Developments in Behavioral Economics*. 1.utgave. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Dybvik, Kjell-Arne. (2005) *Varig tilrettelagt arbeid og brukeres nettverk. SOR-rapport*, 2005(3), 24-34. Hentet fra http://www.samordningsradet.no/sitefiles/4055/Arkiv_Rapport/Fullversjoner/2005/Fullversjon_Rapport__3_05.pdf
- Finansdepartementet. (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2009). *For budsjettåret 2010: skatte-, avgifts-, og tollvedtak*. St.prp. nr. 1 (2009-2010). Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2011). *Revidert nasjonalbudsjett 2011*. St.meld. nr. 2 (2010-2011). Oslo: Finansdepartementet.
- Finans- og tolldepartementet. (1997). *Nytte- kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. NOU 1997:27. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Finans- og tolldepartementet. (1998). *Nytte- kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. NOU 1998:16. Oslo: Finans- og tolldepartementet.

- FN: Forente Nasjoner. (2011, 12.februar). "Quality of life". Definition. Hentet fra <http://data.un.org/Glossary.aspx>
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak. (2008). *Forskrift om arbeidsrettede tiltak*. Fastsatt ved kgl. res. nr. 1320 med hjemmel i lov 10.desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester. Hentet fra lovdata <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20081211-1320.html>
- Fretheim, Kristin R. (2010). *Arbeid og livskvalitet. Hva er verdien av Varig Tilrettelagt Arbeid* (Masteroppgave). Lillestrøm: Høgskolen i Akershus.
- Gärtner, Manfred. (2006). *Macroeconomics*. 2.utgave. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Goerke, Laszlo. (2002). *Taxes and unemployment: collective bargaining and efficiency wage models*. 1.utgave. Massachusetts, USA: Kluwer Academic.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (1999). *Livshjelp. Behandling, pleie og omsorg for uhelbredelig syke og døende*. NOU 1999:2. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Holck, Gidske. (2000). *Levende lokalsamfunn – Prinsipper og strategier for områdeforvaltning*. 2.utgave. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Justis- og politidepartementet. (2005). *Likeverd og tilgjengelighet*. NOU 2005:8. Oslo: Departementet.
- Kaufmann, G. & Kaufmann A. (2000). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. 4.utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2009.
- Mandal, Roland. (2008). "De har jo uansett uførepensjon". *En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Fafo-rapport, 2008:42*. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20084/20084.pdf>
- Mankiw, N.G. (2008). *Principles of Economics*. 6.utgave. Mason, Ohio, USA: Cengage Learning South-Western.
- Mathisen, Å. (2010, 3.juni). Funksjonshemmede vil jobbe, men arbeidsgiverne vil ikke ha oss. *Magasinet Selvsagt*. Hentet fra http://magasinet-selvsagt.no/fp/tema/arbeid/NAV_arbeid_tilsk.php
- NAKU. (2011a). Varig tilrettelagt arbeid og ansvar. Hentet fra: <http://naku.no/node/692>
- NAKU. (2011b). Videregående opplæring. Hentet fra: <http://naku.no/node/62>
- NAV. (2010). Mottakere av uførepensjon etter kjønn og alder. Hentet fra http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uførepensjon/Uførepensjon/Mottakere+av+uførepensjon%2C+etter+kjønn+og+alder.+Pr.+31.12.2001-2010+*%29.+Antall.275341.cms
- NAV. (2011a). Kravspesifikasjon – tiltak i skjermede virksomheter. Hentet fra http://www.nav.no/Arbeid/_attachment/87667?_ts=12902f31908&download=true

- NAV. (2011b). Arbeid med bistand. Hentet fra <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidssøker/Arbeidsrettede+tiltak/Arbeid+med+bistand/888.cms>
- NAV. (2011c). Tidsubestemt lønnstilskudd. Hentet fra <http://www.nav.no/805374506.cms>
- NAV. (2011d). Grunnbeløpet (G) i folketrygden. Hentet fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/Grunnbeløpet+%28G%29>
- Nestegard, D.H. (2008). Arbeid er helsebringende! I Bruaas, B. & Skedsmo, T. (red.), *Arbeidsglede*. (s. 34-35). 1.utgave. Oslo: ASVL.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2011). Definisjoner. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/kart.html?id=482124>
- Næss, Siri (i samarbeid med Arne Mastekaasa, Torbjørn Moum & Tom Sørensen). (2001). *Livskvalitet som psykisk velvære. NOVA Rapport*, 2001(3). Hentet fra <http://www.nova.no/id/549.0>
- Olsen, Terje. (2009). *Versjoner av arbeid. Dagaktivitet og arbeid etter avviklingen av institusjonsomsorgen* (Doktoravhandling). Uppsala: Uppsala University.
- Pedersen, Karl Rolf. (2010). *Samfunnsøkonomiske kostnader – en operasjonalisering*. Forelesning i faget SAM476. 01.09.2010. Bergen: NHH.
- Pindyck, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2005). *Microeconomics International Edition*. 6.utgave. Upper Saddle River, New Jersey, USA: Pearson Education.
- Scitovsky, Tibor. (1992). *"The Joyless Economy – The Psychology of Human Satisfaction"*. Revised edition. New York, USA: Oxford University Press
- Skatteetaten (2009). Alminnelig inntekt. Hentet fra <http://www.skatteetaten.no/no/Bibliotek/Tabeller-og-satser/2010/Alminnelig-inntekt/>
- Sloman, John. (2006). *Economics*. 6.utgave. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Sloman, J. & Garratt, D. (2010). *Essentials of Economics*. 5.utgave. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Sosialkomiteen. (1994). *Innstilling fra sosialkomiteen om utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*. Innst. S. Nr. 118 (1994). Oslo: Sosialkomiteen.
- Sosialtjenesteloven. (1991). *Lov om sosiale tjenester m.v av 13. desember 1991 nr.81*. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/hl-19911213-081.html>
- SSB: Statistisk Sentralbyrå (2010a). Personer 15-74 år etter status på arbeidsmarkedet (AKU) og kjønn. Hentet fra <http://www.ssb.no/emner/06/01/aku/tab-2011-05-04-01.html>

- SSB: Statistisk Sentralbyrå (2011a). ÅRLIG NASJONALREGNSKAP 1970 – 2010: 12: Lønnskostnader etter hovednæring. Millioner kroner. Hentet fra: <http://www.ssb.no/emner/09/01/nr/tab-12.html>
- SSB: Statistisk sentralbyrå (2011b). Tabell: 08057: Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte, heltidsekvivalenter, etter arbeidstid, utdanningsnivå og kjønn. Hentet fra: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- SSB: Statistisk sentralbyrå (2011c). Tabell: 08572: Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten, etter næringshovedområde. Hentet fra: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- SSB: Statistisk Sentralbyrå (2011d) Folkemengde, etter kjønn og alder. Bergen. Bydel. 1. januar 2011. Hentet fra <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/tab-2011-03-11-24.html>
- SSB: Statistisk Sentralbyrå (2011e) Folkemengde, etter kjønn, alder og sivilstand. 1. januar 2011. Hentet fra: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/tab-2011-03-11-34.html>
- SSØ: Senter for statlig økonomistyring. (2010, 19. oktober). Ordliste. Hentet fra http://www.sfso.no/templates/Page____6687.aspx
- Taylor, S. (2002). Disabled workers deserve real choices, real jobs, The Center for An Accessible Society. Hentet fra <http://www.accessiblesociety.org/topics/economics-employment/shelteredwksps.html>
- Ulvund, A. (2009). Fugelli: God helse ligger i hverdagen, Sunndal Kommune. Hentet fra <http://www.sunndal.kommune.no/artikkel.aspx?MIId=4&AId=1468&Back=1>
- Ventegodt, Søren. (2000). *Livsfilosofi som helbreder* 1.utgave. Skarnes: Compendius AS.
- VTA-overenskomsten (2010). VTA-overenskomsten 2010-2012. Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL), Landsorganisasjonen (LO) og Fellesforbundet, Oslo.
- Waksvik, G. (2010). Arbeid – en mulig kilde til helse. Hentet fra <http://mentalhelse.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=14978>

9.2 Informasjon hentet fra kommunikasjon med kyndige

ASVL-sekretariatet. (2011). Løpende kommunikasjon med medarbeiderne i sekretariatet til ASVL. Sandvik, D., Fosvold, T., Oppegaard L., Bruaas, B.H., Grøtte, M., Syvertsen, W. og Eggen, S.A.

Ditlefsen, Kari. (2011). E-postutveksling med Kari Ditlefsen, leder for dagtjenester for utviklingshemmede, Bergen Kommune.

Simonsen, Harald. (2011, 10.mai). Telefonsamtale og e-postutveksling med Harald Simonsen, Tiltakskordinator, institusjonelle tiltak i NAV Hordaland.

Hagevik, Marit. (2011). E-post-utveksling med Marit Hagevik, rådgiver i tjenesteområde for utviklingshemmede, Bergen Kommune.

Appendiks

Appendiks 1

Etter å ha vært i kontakt med lederen ved ”Kompetanseenhet for dagsentertjenester” i Bergen Kommune, har vi fått informasjon om at det nå er 211 utviklingshemmede som benytter seg av dagsentertilbudet i kommunen (Ditlefsen, 2011). Etter samtaler med de ulike Vekstbedriftene i samme område har vi her kommet frem til at det finnes 205 utviklingshemmede i VTA. En antagelse om 50/50 deling mellom dagsenter og VTA synes dermed å være rimelig for denne målgruppen, som dermed gjenspeiler dagens situasjon.

Tabell A1 Antall utviklingshemmede deltagere i VTA i Bergen Kommune, mai 2011

Vekstbedrift	Antall utviklingshemmede	Antall
		totalt
ASVO Bergen, Signo	n.a.	22
Grønnevik AS	79	96
Bjørkhaug AS	25	25
Midtun verksted	30	30
Spekter Pluss	33	66
Nordnes Verksteder	38	46
Totalt	205	285
Prosentandel med diagnosebakgrunn utviklingshemming:		72 %

Note: All tallinformasjon er hentet inn gjennom telefonsamtaler med de ansatte i disse Vekstbedriftene. Attføringsbedriftene i Bergen Kommune ble også kontaktet, men disse har utelukkende VTA-plasser for personer med psykiske lidelser. Merk dermed at 285 ikke er totalt antall VTA-plasser i Bergen Kommune, men totalt antall plasser i de tiltaksbedriftene som har utviklingshemmede på tiltak.