



Forskningsrapport

Evaluering av tilretteleggingstilskudd

Forskere bak rapporten

Jan W Lippestad og Solveig Osborg Ose



SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse
Gruppe for arbeid og helse

Rapport

Evaluering av Tilretteleggingstilskudd

EMNEORD:Tilretteleggingstilskudd
Inkluderende arbeidsliv
IA-avtalen
NAV Arbeidslivssenter**VERSJON**

2

DATO

2013-09-24

FORFATTERE

Jan Wilhelm Lippestad og Solveig Osborg Ose

OPPDAGSGIVER(E)

Arbeids- og velferdsdirektoratet

OPPDAGSGIVERS REF.

Kirsten Nieuwejaar

PROSJEKTNR

60F220/102002871

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

95

SAMMENDRAG

Det arbeidsrettede virkemiddelet tilretteleggingstilskudd skal stimulere til at arbeidsgiver legger til rette for at arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet gjennom økonomisk støtte til tilretteleggingstiltak. Tilskudd kan benyttes på individ og gruppe, samt på systemrettede tiltak. Vår undersøkelse viser at det ved Arbeidslivssentrene gjenstår en del arbeid før en har nådd målet om likhet i prosess, god veiledning og tett dialog med virksomhetene. Regnskapsdata fra NAV koblet med registerdata fra SSB viser at 68 % av tilskuddet i 2011 gikk til offentlig sektor og kommunale tjenester mottok mest (54 prosent av hele tilskuddet). 58 prosent av tilskuddet i 2011 ble brukt på individrettede tiltak. Registerdata viser at så å si alt som gis av tilretteleggingstilskudd gis til virksomheter som er prioritert av NAV. Sykefraværet er høyere i virksomheter som mottar tilskudd. Kontrollert for størrelse på virksomheten, sektor, næring og fylke forblir det slik at virksomheter som får tilretteleggingstilskudd i gjennomsnitt har nesten ett prosentpoeng høyere sykefravær enn de som ikke får tilskudd. Det ser derfor ut til at det er virksomheter med høyt sykefravær som får tilskudd, jf. intensjonen. Offentlig sektor mottar to av tre tilskuddskroner og det er dermed riktig å si at tilretteleggingstilskuddet har blitt en ordning som i stor grad innebærer pengeflytting fra staten til offentlige virksomheter. Betydelige offentlige ressurser går også med til å søke om tilskudd og på å behandle søknader.

UTARBEIDET AV

Seniorrådgiver Jan Wilhelm Lippestad

SIGNATUR**KONTROLLERT AV**

Forsker Karin Dyrstad

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Forskningsjef Randi E. Reinertsen

SIGNATUR**RAPPORTNR**

SINTEF A24465

ISBN

978-82-14 05605-1

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Forord

SINTEF har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en evaluering av ordningen med tilretteleggingstilskudd. Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE-forsøksmidler arbeid og velferd. I evalueringen undersøkes hva som kjennetegner virksomheter som har mottatt tilretteleggingstilskudd og hvilke erfaringer virksomheter og NAV Arbeidslivssentrene har med tilskuddet. Datakildene er registerdata, dokumentgjennomgang, intervju og spørreskjemaundersøkelser.

Prosjektet er gjennomført i perioden september 2012 – september 2013. Seniorrådgiver Jan W. Lippestad har vært prosjektleder og gjennomført de fleste intervjuene og analysert disse. Han har også skrevet om resultatene fra spørreundersøkelsene. Undertegnede har hatt ansvaret for registerdatadelen av prosjektet og skrevet den delen.

Tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt IA-virksomheter. Rapporten kan derfor ses på som et tredje bidrag fra vår forskningsgruppe til det videre arbeidet med IA-avtalen. I slutten av april 2013 ble rapporten "Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner" lagt fram, mens hovedrapporten fra evalueringen av IA-avtalen 2010-2013 ble publisert 3. juni 2013.

Unn H. Høydahl i Statistisk sentralbyrå (SSB) fortjener en stor takk for solid dataleveranse til prosjektet. En uke før rapporten skulle være ferdig, oppdaget vi mangler i våre data. Dette skyldes at data fra IA-registeret, som vi hadde koblet på tidligere, ikke var komplette, slik at det måtte gjøres koblinger til sentralt enhetsregister på flere variabler. Unn tok jobben, og gjennom ulike tilnærminger fikk hun koblet og levert et nært komplett datagrunnlag i løpet av veldig kort tid. I tillegg hadde hun fra før gjort store koblinger til sykefraværstallene mm. for de 70 000 virksomhetene i utvalget. Tusen takk til Unn og SSB for svært god bistand også i dette prosjektet.

Vi takker også alle våre respondenter for viktige bidrag i intervju, og alle de som har besvart ulike spørreskjemaundersøkelser. Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter, ledere og ansatte ved Arbeidslivssentrene, og representanter for virksomhetene som alle har vært viktige bidragsytere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært en god samarbeidspart. Prosjektet ble forsinket fordi første runde med intervjuer av ulike grunner ikke ga nok informasjon om bruken av tilretteleggingstilskuddet. Vi fikk utsettelse og fikk dermed tid til å gjøre en ny runde med intervjuer, og er takknemlige for det.

Solveig Osborg Ose

forskningsleder,
Trondheim, 24. september 2013

Innhold i rapporten

SAMMENDRAG	5
1 BAKGRUNN	7
1.1 OM EVALUERINGEN	7
1.2 OM TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	8
1.3 OPPRETTELSE AV NASJONAL KOORDINERINGSSENHET FOR NAV ARBEIDSLIVSSENTER	9
1.4 TIDLIGERE FORSKNING OG EVALUERINGER OM TILRETTELEGGING OG TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	10
2 METODISK TILNÆRMING	15
2.1 DOKUMENTGJENNOMGANG	16
2.2 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSER	16
2.3 INTERVJU	17
2.3.1 INTERVJU MED VIRKSOMHETS- OG ENHETSLEDERE	17
2.3.2 INTERVJU MED SEKS NAV ARBEIDSLIVSSENTER	18
2.3.3 INTERVJU MED PERSONER I ARBEIDS- OG VELFERDSDirektoratet sentralt	18
2.4 REGISTERDATA	18
2.5 GODKJENNINGER	19
3 KJENNETEGN VED VIRKSOMHETENE SOM FÅR TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	21
3.1 GENERELT OM SYSSELSETTINGSMØNSTERET I NORGE	22
3.2 KJENNETEGN VED IA-VIRKSOMHETER	23
3.3 KJENNETEGN VED VIRKSOMHETER SOM MOTTAR TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	25
3.3.1 NÆRING	25
3.3.2 SEKTOR	28
3.3.3 GEOGRAFI	31
3.3.4 VIRKSOMHETENS STØRRELSE	34
3.3.5 OM VIRKSOMHETEN ER PRIORITERT FOR INNSATS FRA NAV	36
3.3.6 SYKEFRAVÆRSNIVÅ	37
3.3.7 KJØNNS- OG ALDERSSAMMENSETNING	38
3.4 KJENNETEGN MED VIRKSOMHETER SOM FÅR GRUPPETILSKUDD ELLER INDIVIDTILSKUDD	40
3.4.1 NÆRING	42
3.4.2 SEKTOR	43
3.4.3 GEOGRAFI	44
3.4.4 VIRKSOMHETENS STØRRELSE	45
3.4.5 SYKEFRAVÆRSNIVÅ	46
3.4.6 ALDERS- OG KJØNNSSAMMENSETNING	46
3.5 OPPSUMMERING	47
4 ERFARINGER MED OG EFFEKTER AV TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	49
4.1 INNLEDNING	49
4.2 KJENNETEGN VED VIRKSOMHETENE SOM SØKER OM TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	49
4.3 ERFARINGER MED ULIKE TYPER TILRETTELEGGINGSTILTAK	52
4.3.1 ERFARINGER FRA VIRKSOMHETENE	52
4.3.2 ERFARINGER FRA NAV ARBEIDSLIVSSENTER	58
4.3.3 ERFARINGER I ARBEIDS- OG VELFERDSDirektoratet og koordineringsenheten	74

4.3.4	OPPSUMMERING	77
4.4	BETYDNINGEN AV TILRETTELEGGINGSTILSKUDD FOR SYKEFRAVÆR OG UFGØRELSER/	
	ARBEIDSAVKLARINGSPENGER	77
4.4.1	INNLEDNING	77
4.4.2	RESULTATER	79
4.5	EFFEKTEN AV KOMBINASJON AV TILRETTELEGGINGSTILSKUDD OG ANDRE TILTAK/ ANNEN TYPE INNSATS	81
4.5.1	INNLEDNING	81
4.5.2	BRUK AV TILRETTELEGGINGSTILSKUDD OG ANNEN INNSATS I VIRKSOMHETENE	81
4.5.3	KRAV OM EGENFINANSIERING/ EGENINNSATS OG MÅL - OG HANDLINGSPLAN	82
4.5.4	LEDERFORANKRING	84
4.5.5	VIRKSOMHETENES KJENNSKAP TIL OG MOTIVASJON FOR Å SØKE OM TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	84
4.5.6	RÅDGIVERNE VED ARBEIDSLIVSSENTRENE OG DERES ROLLE	85
5	DISKUSJON	88
5.1	INNLEDNING	88
5.2	STATLIGE OVERFØRINGER TIL OFFENTLIG SEKTOR	88
5.3	INDIVID ELLER GRUPPE	88
5.4	TILRETTELEGGINGSTILSKUDD ELLER DRIFTSTILSKUDD	89
5.5	STANDARDISERING ELLER FLEKSIBILITET	90
5.6	HELSE- OG SOSIALTJENESTER	91
5.7	ARBEIDSLIVSSENTER ELLER NAV-KONTOR	91
5.8	IA-VIRKSOMHETER OG ANDRE	92
5.9	EVALUERING AV EFFEKTEN AV TILSKUDET	93
5.10	AVSLUTNING OG KONKLUSJON	93
	REFERANSER	95

Sammendrag

Det ble i 2012 fordelt nesten 239 millioner i tilretteleggingstilskudd på gruppetiltak (23 prosent) og individtiltak (77 prosent). Det er i alt gjort 15 111 utbetalinger fra NAV til virksomhetene. Det er 5 369 ulike bedrifter som har fått tilskudd. Mange av disse bedriftene hører til samme foretak eller organisasjon, og det er totalt 2 200 ulike organisasjoner eller foretak som har fått tilskudd. Kommunene mottar over halvparten av midlene (54 prosent), mens offentlig sektor totalt mottar to tredjedeler.

Vi finner at det er stor oppmerksomhet omkring sykefravær og sykefraværsreducerende tiltak i norsk arbeidsliv generelt, og mye av tilretteleggingen gjennomføres uten at det søkes om tilretteleggingstilskudd fra NAV. Virksomhetene rapporterer om tiltak som eksempelvis å styrke faglig bevissthet, lederopplæring, og å legge ansvar for forebygging og oppfølging av sykmeldte til nærmeste leder for å skape nærhet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De virksomhetene som har mottatt tilretteleggingstilskudd mener tiltakene har positiv effekt på sykefraværet på individnivå, men er tvilende til effekten på gruppe- og systemnivå.

Av tilgjengelige arbeidsrettede tiltak og virkemidler i NAV, er tilretteleggingstilskudd det tiltaket som virksomhetene etterspør mest. Blant de individrettede tiltakene er det tilrettelegging og merutgifter til vikarer som etterspørres mest og som innvilges oftest. Gruppetiltak innvilges oftest søknader til kurs og opplæring. Et flertall av de ansatte ved NAV Arbeidslivssentrene mener ordningen med tilretteleggingstilskudd fungerer godt, selv om en også ser at ordningen har forbedringspotensial.

Generelt viser forskning at det er en rekke forhold som påvirker sannsynligheten, for og lengden på sykefravær. Registerdata viser at sykefraværet totalt sett er høyere i virksomheter som mottar tilskudd. Når vi kontrollerer for størrelse på virksomheten (antall ansatte), sektor, næring og fylke forblir det slik at virksomheter som får tilretteleggingstilskudd, i gjennomsnitt har nesten ett prosentpoeng høyere sykefravær enn de som ikke får tilskudd. Det ser derfor ut til at det er virksomheter med høyt sykefravær som får tilskudd, jf. intensjonen med ordningen. Våre undersøkelser blant virksomheter og Arbeidslivssentre viser også at de erfarer at tiltak som mottar tilskudd har effekt på sykefraværet på individnivå (bl.a. bruk av vikarer).

Vi finner store variasjoner fra fylke til fylke med hensyn til hvor stor andel av rammen for tilretteleggingstilskudd som går til individrettede tiltak og gruppetiltak, store forskjeller i hvordan man tolker styringssignaler om bruk av tilskuddsordningen, og også store forskjeller på hvordan Arbeidslivssentrene jobber inn mot virksomhetene. Nasjonal koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssentre har satt på dagsorden arbeidet med et system for å sikre at Arbeidslivssentrene leverer like tjenester. Målet er å sikre likhet i prosess, god veiledning og tett dialog med virksomhetene. Vår undersøkelse viser at det fortsatt gjenstår en del arbeid før en har nådd dette målet.

Resultatene fra vår undersøkelse gir grunnlag for å diskutere om tilretteleggingstilskudd er en ordning som naturlig hører hjemme i, og bør utløses av, Arbeidslivssenteret. Tilretteleggingstilskuddet kan, ut fra dagens regelverk, i utgangspunktet også utløses av NAV-kontorene, men i praksis ser man i stor grad at ordningen ivaretas av Arbeidslivssentrene, som er forutsatt å skulle

drive veiledning i tett dialog med virksomhetene. Samtidig ser vi at 42 prosent av de ansatte ved Arbeidslivssentrene synes de bruker for mye tid på behandling av søknader om tilretteleggings-tilskudd til individrettede tiltak.

Datagrunnlaget viser at andelen av tilretteleggingstilskuddet som brukes til individrettede tiltak har økt i perioden 2009-2012, og at Arbeidslivssentrene forteller om et økende antall henvendelser om individrettede tiltak. Dette kan blant annet skyldes økt fokus på oppfølging av enkeltpersoner som blir sykmeldt, jf. regelendringen i 2011.

Arbeidslivssentrene beskriver senteret som en fremmed fugl i NAV-organisasjonen fordi de arbeider på systemnivå, mens NAV-kontorene arbeider på individnivå. I en kartlegging finner vi at 70 prosent av de ansatte på Arbeidslivssentrene arbeider for å dreie aktiviteten over fra individrettede tiltak til gruppetiltak. Vi mener derfor det er grunnlag for å diskutere om tilretteleggingstilskudd bør dreies i retning av å bli et virkemiddel utløst av NAV-kontorene som i utgangspunktet har et individfokus i sin daglige virksomhet. Samtidig argumenterer vi for at NAV Arbeidslivssenter trenger tilretteleggings-tilskuddet for å komme seg inn i virksomhetene der de skal bidra, men da kanskje helst på gruppenivå. Med det fokuset vi opplever mange steder med økt samarbeid mellom NAV Arbeidslivssenter og NAV-kontorene, kan det være mulig med et tettere samarbeid også rundt tilretteleggingstilskuddet.

Det er stor variasjon i meninger og holdninger til tilretteleggingstilskuddet i NAV Arbeidslivssenter, men ut i fra deres erfaringer og erfaringene fra virksomhetene, tror vi det kunne vært riktig at NAV-kontorene i framtiden tok hånd om det individuelle tilretteleggingstilskuddet (i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter), mens en pott (30-40 prosent) ble forbeholdt gruppetiltak ved NAV Arbeidslivssenter. Dette tror vi kunne vært en god arbeidsdeling, og det hadde også gitt NAV-kontorene et godt virkemiddel på individnivå. Om det skal fungere, må de komme inn tidligere i de riktige sakene enn det de gjør i dag. Tilrettelegging bør sannsynligvis gjøres relativt tidlig i sykmeldingsfasen og gjerne i forkant.

Det må også diskuteres om tilretteleggingstilskuddet skal videreføres eller ikke. I dag benyttes tilskuddet i stor grad for å dekke opp et systematisk underskudd i kommunene.

1 Bakgrunn

1.1 Om evalueringen

Utgangspunktet for evalueringen var at Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket mer kunnskap om ulike bruk av tilretteleggingstilskudd som arbeidsrettet virkemiddel, med spesiell vekt på forskjeller mellom effekten av individrettede tiltak og gruppetiltak. Evalueringen er videre knyttet til fire sentrale problemstillinger som rapporten er bygd opp rundt:

1. Kjennetegn ved virksomheter som benytter individrettede tiltak versus gruppetiltak
 - type bransje
 - geografisk beliggenhet
 - virksomhetens størrelse
 - sykefravær
 - alderssammensetning
 - kjønnsammensetning
 - utdanningsnivå
 - om virksomheten er prioritert for innsats fra NAV
2. Hvilke typer tilretteleggingstiltak som benyttes og erfaringer knyttet til disse
 - typer gruppetiltak
 - typer individrettede tiltak
 - virksomhetenes begrunnelse for valg av type tiltak de ønsker tilskudd til å gjennomføre og deres erfaringer - særlig hvordan/hvorvidt bruken av dette virkemiddelet inngår i virksomhetens planmessige IA-arbeid.
 - NAV-ansattes begrunnelse for valg av type tiltak som initieres overfor virksomhetene og deres erfaringer.
3. Betydningen av tilretteleggingstilskudd for sykefravær og uføreytelser/ arbeidsavklaringspenger
4. Effekten av kombinasjon av tilretteleggingstilskudd og andre tiltak/annen type innsats, som for eksempel
 - krav fra NAV om egenfinansiering/egeninnsats som vilkår for vedtak om tilretteleggingstilskudd
 - om tiltak med tilretteleggingstilskudd inngår i virksomhetens IA-plan
 - grad av lederforankring for tiltak finansiert av tilretteleggingstilskudd

Resten av kapittel 1 beskriver ordningen med tilretteleggingstilskudd og organiseringen av denne, og gir en kort kunnskapsstatus om tilretteleggingstilskuddet. Datainnsamling og metode diskuteres i kapittel 2. Kapittel 3 besvarer problemstilling 1 (kjennetegn ved virksomheter som benytter individrettede tiltak versus gruppetiltak), mens problemstilling 2-4 er tema i kapittel 4. Kapittel 5 gir drøftinger rundt viktige funn og konklusjon.

1.2 Om tilretteleggingstilskudd

Forskrift om tilretteleggingstilskudd (FOR 2003-12-19 nr. 1671) er fastsatt med hjemmel i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (Folketrygdloven). I henhold til Rundskriv til Lov om folketrygd § 8-7a (utarbeidet 25.8.2011 av Arbeids- og velferdsdirektoratet) skal *tilretteleggingstilskudd* stimulere til at arbeidsgiver legger til rette for at arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet gjennom økonomisk støtte til arbeidsgivers tilretteleggingstiltak. Ordningen ble etablert våren 2002 som en del av den første IA-avtalen høsten 2001, og har vært forbeholdt IA-virksomheter fra januar 2004. Tilretteleggingstilskuddet er i utgangspunktet rettet mot enkelt-individer, men kan også ytes til tiltak rettet mot *grupper* av ansatte i virksomheter når flere ansatte har behov for samme type tiltak fordi de står i fare for å bli sykmeldt eller er sykmeldt. Tilretteleggingstilskuddet kan også gis til *systemrettede* tiltak for å redusere risikoen for sykefravær. Tilretteleggingstilskuddet skal i så fall benyttes til aktuelle ansattes deltakelse i selve tiltaket og beregnes på samme måte som for gruppetiltak. I henhold til rundskrivet er det bestemmelsen i forskriftens § 3 om personkrets som åpner for å kunne gi tilretteleggingstilskudd både til enkeltpersoner og til grupper med samme behov for tilrettelegging. Bestemmelsen dekker også de situasjonene hvor det er aktuelt å gi tilskudd til systemrettede tiltak.

De viktigste overordnede virkemidlene i IA-avtalen er partssamarbeidet på ulike nivåer og NAV Arbeidslivssenter. Tilretteleggingstilskuddet er det mest sentrale økonomiske virkemiddelet i IA-avtalen. Tilretteleggingstilskuddet kan ytes til blant annet:

- tilrettelegging
- opplæring
- kurs og kortere opplæringstiltak
- utgifter knyttet til arbeidsutprøving (kun individnivå)
- tilskudd til transport til og fra arbeidsplassen der tilrettelagt arbeid bare er mulig på en annen arbeidsplass innenfor virksomheten enn der den sykmeldte til daglig arbeider (kun individnivå)
- merutgifter til vikar/ekstrahjelp forebyggende eller ved siden av gradert sykmelding (kun individnivå)
- kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler. Tilskuddet skal utløses på individnivå, men kan også gis til gjenstander som kan benyttes av flere i bedriften og for å forebygge sykefravær.¹

Tilretteleggingstilskudd og honorar til bedriftshelsetjeneste (BHT) bevilges samlet over kapittel 2650 post 73 – tilskudd til tilrettelegging. Denne evalueringen omfatter kun tilretteleggingstilskudd og ikke honorar til BHT.

Tilretteleggingstilskudd kan i utgangspunktet utløses av NAV-kontorene, men i praksis blir ordningen i stor grad ivaretatt av arbeidslivssentrene. I og med at det er arbeidslivssentrene som har dialogen med virksomhetene, har det vært naturlig at sentrene også har tatt hånd om virkemiddelet (selv om dette ikke er nedfelt i forskrift). I forskriftens § 7 heter det at søknad om tilretteleggingstilskudd sendes til, og vedtak fattes av det organ i Arbeids- og velferdsetaten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Vår undersøkelse viser at fylkene har organisert seg noe forskjellig med

¹ Det skal være årsakssammenheng mellom en eller flere arbeidstakers helsetilstand og behovet for gjenstand/arbeidshjelpemiddel. Tilskuddet kan ikke benyttes til kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler som kan dekkes etter folketrygdloven § 10-5. Det gis ikke tilretteleggingstilskudd dersom det kan ytes tilskudd til teknisk tilrettelegging etter Forskrift om arbeidsrettede tiltak § 12-2.

hensyn til behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd. I undersøkelsen blant ledere ved arbeidslivssentrene (nærmere beskrevet i kapittel 3 nedenfor) svarte samtlige at mottak og behandling av søknad om tilretteleggingstilskudd gjøres av arbeidslivssenteret. Over halvparten av respondentene svarte at arbeidslivssenteret fatter vedtaket, fire svarte at dette er lagt til NAV fylke, mens én leder svarte at dette gjøres av NAV Forvaltning.

Av mål- og disponeringsbrev til fylkene framgår det at bruken av tilskuddet skal være målrettet, blant annet ved at virksomheter med høyt sykefravær skal prioriteres, og erfaringene fra bruken skal rapporteres. I mål- og disponeringsbrev til fylkene i 2013 står det f.eks. at "[t]ilskudd til tilrettelegging skal støtte opp om IA-avtalens mål om redusert sykefravær og hindre utstøting fra arbeidslivet. Ressursrammen skal benyttes på en slik måte at det er tilgjengelige midler i ordningen gjennom hele året. Tilretteleggingstiltak som støtter opp om virksomhetenes ansvar for tilrettelegging ved gradert sykmelding skal prioriteres. Bruk av tilskudd til tilrettelegging skal være målrettet, og det skal rapporteres på erfaringer med bruk av tilskuddet. Effekten av tilretteleggingstilskuddet skal vurderes i forhold til målsettingen om redusert sykefravær. Store virksomheter med høyt sykefravær skal prioriteres for tilretteleggingstilskudd" (mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2013, s. 11). Tilsvarende står det i mål- og disponeringsbrev til fylkene fra 2012 at "[b]ruk av tilretteleggingstilskudd skal understøtte, men ikke erstatte arbeidsgivers tilretteleggingsplikt. Bruk av tilskuddet skal være målrettet, og det skal rapporteres på erfaringer med bruk av tilskuddet. Effekten av tilretteleggingstilskuddet skal vurderes i forhold til målsettingen om redusert sykefravær. Store virksomheter med høyt sykefravær skal prioriteres for tilretteleggingstilskudd. Fylkene må sikre at tildelt ramme utnyttes, og at tilgang til tiltakene er forholdsvis likt i hele fylket og gjennom hele året" (mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2012, s. 17).

1.3 Opprettelse av Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter

Nasjonal koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter (Koordineringsenheten) ble opprettet 4. januar 2011 og er lagt til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette er en faggruppe med fast grunnbemanning og en koordinator (fem personer). Koordineringsenheten skal være en koordinerende instans i arbeidet med faglig oppfølging og videreutvikling av NAV arbeidslivssenter som en nasjonalt enhetlig tjenesteleverandør.

Etter en rapport fra Riksrevisjonen (2009), som omtales i neste avsnitt, ble det fra Arbeids- og velferdsdirektoratet – som har ansvar for økonomistyringen – gitt tydeligere signaler overfor Arbeidslivssentrene i forvaltning av tilretteleggingstilskuddet når det gjaldt å skape likhet i prosess, om ikke likhet i resultat. Fylkene måtte målrette bruken av tilskuddet på en bedre måte ved å finne de virksomhetene hvor tilskuddet ville gi størst effekt. Store virksomheter med høyt sykefravær skulle prioriteres, for å få mer ut av de midlene som ble brukt. Dette ble lagt inn i virksomhetsrapportene hvor fylkene må redegjøre for hva de gjør på ulike punkter. I rapportene skulle det blant annet legges inn hva Arbeidslivssentrene gjør for å evaluere effekten av tilretteleggingstilskuddet, og om de har rutiner for oppfølging av bruken. Fylkene skulle utarbeide egne systemer for oppfølging av effekten, og de ble bedt om å redegjøre for hvordan de prioriterte virksomhetene. Direktoratet hadde også anbefalinger om hvordan fylkene burde organisere økonomistyringen så man fikk en sikker og dokumenterbar bruk av tilskuddet.

I vårt intervju med Koordineringsenheten ble det vist til at enheten har utarbeidet en rutine for behandling av tilretteleggingstilskudd for å sikre lik prosess. I rutinearbeidet setter man fokus på

veiledningsbiten; hva som skjer før søknaden om tilskudd kommer inn, sikre god dialog med virksomheten, og å se om de tiltakene det søkes om er en del av Mål- og handlingsplanen i virksomheten. De nye rutinene ble prøvd ut våren 2012. Økonomistyring av en rammestyrte ordning krever faste rutiner og prosedyrer – et system som har vært brukt for de vanlige arbeidsmarkedstiltakene for å sikre tilstrekkelig kontroll med pengebruken. Det ble lagt vekt på at dette også skulle gjelde for tilretteleggingstilskuddet for å få bedre økonomistyring og kontroll. Kravet til økonomistyring hadde også som mål å sikre lik og effektiv bruk av midlene.

1.4 Tidligere forskning og evalueringer om tilrettelegging og tilretteleggingstilskudd

Den første evalueringen av tilretteleggingstilskuddet kom i 2004 etter en kraftig økning av bruken av tilskuddet våren 2003 (Kvåle og Olsen 2004). I evalueringen fant man at tilskuddet brukes til å dekke utgifter til ekstra bemanning, opplæring, behandling og utstyr. I en av tre tilfeller brukes det sammen med andre virkemidler. Rapporten konkluderte med at tilskuddet er et viktig verktøy for å hindre utstøting og redusere sykefravær, og for å gi legitimitet til tilrettelegging på arbeidsplassen.

Som nevnt i forrige avsnitt gjorde Riksrevisjonen en undersøkelse av NAVs innsats for IA-arbeidet i 2008-2009. Tilretteleggingstilskuddet var en del av gjennomgangen (Riksrevisjonen 2009). Formålet med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon var å vurdere i hvilken grad Arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet bidro til et mer inkluderende arbeidsliv, og om det var etablert en drift, samhandling og styring som sikret høy resultatoppnåelse i Arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet. I rapporten ble det bl.a. pekt på betydelige svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet, det var manglende internkontroll i behandlingen av søknader og for lite systematikk i arbeidslivssentrenes evaluering av bruken av tilskuddet. Dette mente Riksrevisjonen ikke bare økte risikoen for misligheter, men også for at det ble utviklet ulik praksis mellom sentrene med hensyn til hvilke tiltak som fikk tilskudd. Arbeids- og velferdsetaten hadde ikke styringsinformasjon om saksbehandlingstid, samtidig som Riksrevisjonens undersøkelse viste at normtiden på to uker i mange tilfeller ikke ble overholdt. I NAV Fylkes og Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering hadde det heller ikke vært gitt informasjon om resultater av tilskuddet. Det er vanskelig å tenke seg hvordan evaluering av tilskudd på 300 kroner per dag skal prioriteres av arbeidsgiverne og av NAV, men Riksrevisjonens undersøkelse i 2009 kan ha bidratt til økt byråkrati rundt tilretteleggingstilskuddet.

Riksrevisjonen fant at omlag 75 prosent av IA-virksomhetene kjente til hva de kan få tilskudd til, og hvordan de skulle gå fram for å søke om tilskudd. Nesten ni av ti virksomheter mente at arbeidslivssentrene ga god veiledning i søknadsprosessen. Riksrevisjonen fant imidlertid at bruken av tilskuddet er lavere enn budsjettet, og at virksomhetene med høyest fravær i mindre grad mottar tilskudd. Riksrevisjonen viste til at bevilgningene til tilretteleggingstilskuddet hadde variert de siste årene, men det hadde vært et vedvarende underforbruk av midlene. Samtidig var det mange virksomheter med høyt sykefravær som ikke søkte om tilretteleggingstilskudd. Dette mente Riksrevisjonen indikerte at det var et potensial for økt bruk av tilskudd til denne gruppen. I henhold til departementet var retningslinjene for tilretteleggingstilskuddet under utbedring; departementet ville følge opp den interne kontrollen i forvaltningen av tilskuddsordningen, etatens rapportering for 2009 ville omhandle erfaringer med tilskuddet, og evalueringen av IA-avtalen ville gi informasjon om resultater av ordningen. Rapporten antyder også at mange av tiltakene som mottar støtte sannsynligvis ville blitt gjennomført også uten tilretteleggingstilskuddet, og at det dermed ikke alltid har noen reell effekt på sykefraværet (Riksrevisjonen 2009). Etter Riksrevisjonens vurdering var det

viktig at departementet og direktoratet fulgte opp at disse tiltakene i praksis førte til bedre internkontroll i Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilretteleggingstilskuddet, samt god måloppnåelse for tilskuddsordningen. Som beskrevet ble Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter opprettet fra 2011. Vi kommer tilbake til dette i punkt 4.3.3 om erfaringer i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Koordineringsenheten.

I en generell evaluering av hjelpemidler og tilrettelegging i norsk arbeidsliv framgår det også at virksomhetene synes at det er mye byråkrati knyttet til tilskuddet i forhold til størrelsen (Hansen et al. 2009). Det samme fant vi i den første evalueringen vår av IA-avtalen (Ose et al. 2009). I denne evalueringen kom det også fram at tilretteleggingstilskuddet er det klart mest brukte virkemiddelet av IA-virkemidlene. 61 prosent av virksomhetslederne (i over 3 000 IA-virksomheter) rapporterte at de hadde brukt dette. Av disse rapporterte 72 prosent at de hadde gode erfaringer med bruken av tilretteleggingstilskuddet for å bidra til å forebygge sykefravær. Tilskuddet ble brukt både forebyggende og for å kunne tilrettelegge for ansatte som var blitt syke. Mange mente at det å søke om tilretteleggingstilskudd var komplisert og krevde mye dokumentasjon. Også partene i arbeidslivet pekte på at søknaden ofte var for komplisert. Kartleggingen blant virksomhetene viste at virksomheter innen fylkeskommunal og kommunal sektor i større grad hadde brukt tilretteleggingstilskuddet sammenlignet med virksomheter innen statlig og privat sektor (Ose et al. 2009).

Det finnes noe forskning på tilrettelegging på arbeidsplassen. Hansen et al. (2009) fant at arbeidsgivere generelt har begrenset kunnskap om hjelpemidler og tilrettelegging, og at suksesskriteriet for vellykkede tilretteleggingsprosesser ofte er at brukeren selv har mye kompetanse om eget behov og de hjelpemidler som finnes. Tilgjengelighet til hjelpemidler og god tilrettelegging var tilfeldig for brukere som ikke kjente systemet, og de som bare midlertidig hadde redusert funksjonsevne eller arbeidsevne (typisk de på gradert sykmelding). Studien var basert på intervju med NAV Hjelpemiddelsentraler (også spørreundersøkelse hos disse), NAV kontor, NAV Arbeidslivssenter, bedriftshelsetjenesten, arbeidsgivere og lokale brukerorganisasjoner.

Trygstad og Bråten (2011) undersøkte tilrettelegging i norsk arbeidsliv basert på en spørreundersøkelse på nett blant 6 000 arbeidstakere, samt intervjudata fra fem virksomheter. Rapporten tok utgangspunkt i fem ulike grupper arbeidstakere; funksjonshemmede, seniorer, gravide, arbeidstakere som opplever samlivsbrudd, omsorg for eldre og ulike livsfaser og livssituasjoner. Rapporten inneholder også en gjennomgang av relevante studier fra norsk arbeidsliv om tilrettelegging. Ifølge denne rapporten er sykefravær og behov for tilrettelegging i liten grad tema på møter mellom ledelse og representanter for de ansatte. Tilrettelegging for langtidssykmeldte, gravide og småbarnsforeldre er mest vanlig, mens tilrettelegging ved samlivsbrudd eller pleietrengende foreldre er mindre vanlig. Funn fra spørreundersøkelsen tyder på at det foregår en god del tilrettelegging ved individuelle behov, selv om dette ikke er en del av virksomhetens formelle praksis. Likevel viser rapporten at en andel arbeidstakere opplever at det er et avvik mellom behov og faktisk tilrettelegging, og det største avviket er blant eldre arbeidstakere. De vanligste tiltakene er gradert sykmelding, jevnlig medarbeidersamtaler og arbeidsoppgaver.

I Ose et al. (2011) kom det fram at mange ledere på mellomnivå i kommunale pleie- og omsorgstjenester mente at grensen for tilrettelegging i deres virksomhet var nådd. Det var praktisk vanskelig å få gjennomført flere tilrettelegginger uten at det gikk ut over andre arbeidstakere eller

selve driften. Flere snakket om at de hadde gått i "tilretteleggingsfella". Det vil si at de hadde tilrettelagt for så mange på en gang at det gikk ut over de øvrige ansatte. Etter som virksomhetene har plikt til å tilrettelegge for alle som har behov for det, var det vanskelig å gjøre noe med saken. Denne studien tok blant annet utgangspunkt i 90 respondenter fra seks ulike norske kommuner, hvor både sykmeldte, tillitsvalgte, gruppeledere, enhetsledere, kommunalsjefer, rådmenn og ordførere ble intervjuet. I tillegg ble det benyttet spørreskjemadata og registerdata. Studien viste også at det er viktig å utnytte kunnskapen og erfaringene som gjøres med tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte for å forebygge nytt sykefravær hos personalet, men at dette i liten grad ser ut til å prioriteres.

Linjeledere og ansatte i en studie utført av Riksforsäkringsverket (2004) mente at begrenset mulighet til individuell tilpasning i arbeidstiden, samt vanskeligheter med å organisere deltidsarbeid på arbeidsplassen, var de to største hindrene for å utnytte gradert sykmelding best mulig.

I Ose et al. (2012) satte vi søkelys på bl.a. om det er de som trenger tilrettelegging mest som er de som faktisk får det. Arbeidsgiverne kan i praksis velge å tilrettelegge for hvem de vil, selv om arbeidsmiljøloven gir dem plikt til å tilrettelegge for alle som får behov for det. Det er derfor naturlig at en rasjonell arbeidsgiver tilrettelegger og strekker seg lengst for ansatte som har høyest verdi for arbeidsgiveren. Det kan være mange årsaker til at arbeidstakere er verdifulle, det trenger ikke bare handle om produktivitet, effektivitet og kompetanse, men kan også handle om at vedkommende er en viktig miljøbærer på arbeidsplassen. At lederen og den ansatte har et godt og trygt tillitsforhold, synes å være en viktig premiss for å få til god tilrettelegging.

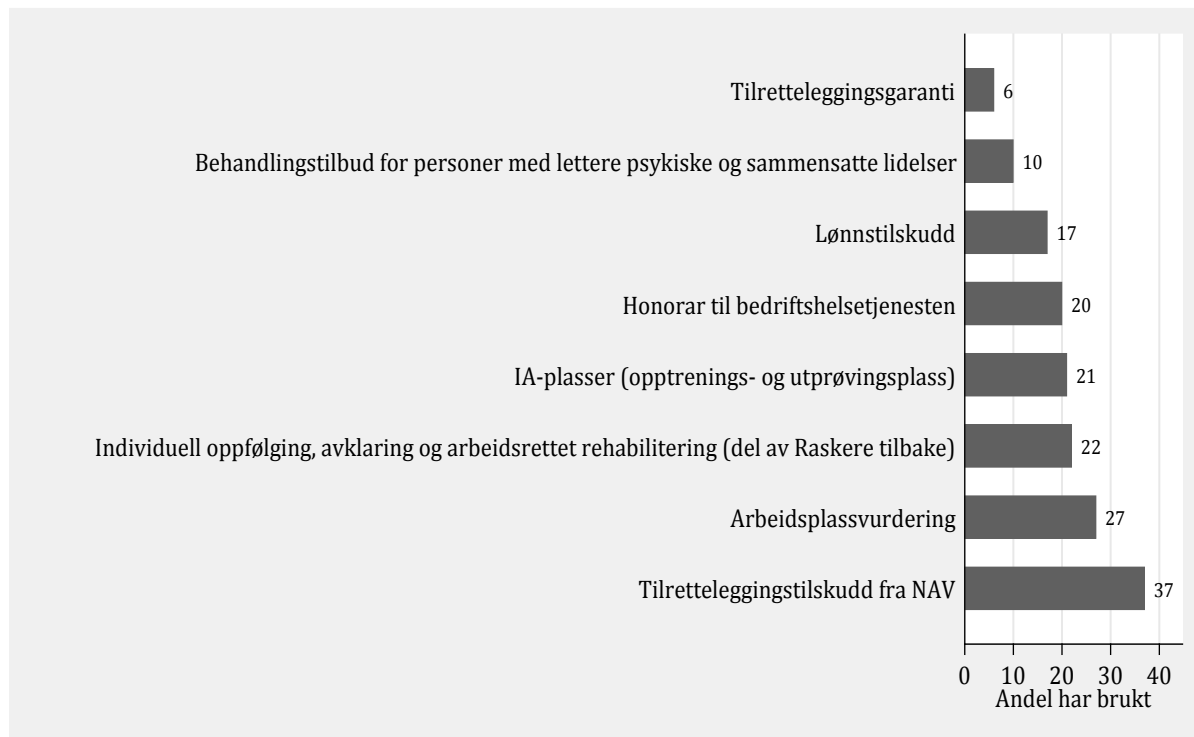
Vi fant også at det ikke alltid er de som mest trenger tilrettelegging som etterspør tilrettelegging på arbeidsplassen. En ansatt som er hardtarbeidende og alltid gjør de oppgavene han/hun blir bedt om på en samvittighetsfull måte, er ikke nødvendigvis den som først ber om tilrettelegging om det oppstår behov. Årsaken kan være at de ikke ønsker å belaste de andre ansatte, at de ikke vil være til bry for arbeidsgiveren eller at de ikke lytter godt nok til kroppens signaler på overbelastning. Disse kan ende i en lang sykmelding dersom ikke lederen foretar nødvendige justeringer og gjør tilrettelegginger. Når det er mange som trenger tilrettelegging samtidig, er det vanskelig å oppdage de som ikke ber om det selv.

Fra registerdata fant vi at det er de med høy utdanning, de i lederstillinger og/eller de som jobber i bransjer med høy grad av egenkontroll i arbeidet, som oftest har gradert sykmelding heller enn full sykmelding. Dette mente vi kunne tyde på at det tilrettelegges for de som er mest verdifulle for virksomheten og dette er kanskje ikke de som trenger det mest dersom motivet er å hindre at folk faller ut av arbeidslivet. Høyt utdannede i fleksible jobber faller sjelden ut av arbeidslivet. Det kan også være at det tilrettelegges for disse gruppene i større grad enn for andre fordi tilretteleggingen er enklere.

Vi har ikke hatt oppdrag med å gjøre en omfattende evaluering av alle virkemidlene knyttet til IA-avtalen, men vi har i evalueringen av IA-avtalen (2010-2013) gjort en enkel kartlegging blant IA-virksomhetene om bruk og erfaring med de ulike virkemidlene. Vi gjengir funnene her. Resultatene for hvor stor andel av virksomhetene i utvalget som har brukt de ulike virkemidlene er vist i figur 1.1.

Som vi ser i figuren er det flest som svarer at de har brukt tilretteleggingstilskudd fra NAV. 37 prosent av lederne for IA-virksomhetene i utvalget svarer dette. Dermed kan vi gå ut fra at utvalget vårt er

skjevt, ved at en større andel virksomheter i utvalget har mottatt tilretteleggingstilskudd enn det som generelt har vært tilfellet blant IA-virksomheter (som vi skal se i kapittel 4 har omtrent hver sjette IA-virksomhet mottatt tilskudd). Det kan også være at noen respondenter oppgir å ha mottatt tilretteleggingstilskudd selv om de ikke har gjort det, og at de har mottatt andre former for tilskudd. Arbeidsplassvurdering er det nest mest brukte virkemiddelet, og her inkluderer nok arbeidsgiverne mye. Dette kan være vurderinger som verneombud og interne HMS ressurser gjør på arbeidsplassen og er sannsynligvis i liten grad knyttet til NAV-tiltaket "Arbeidsplassvurdering"², som er lite benyttet.



Figur 1.1 Andel som har brukt de ulike virkemidlene, IA-survey, 2012. Ledere.

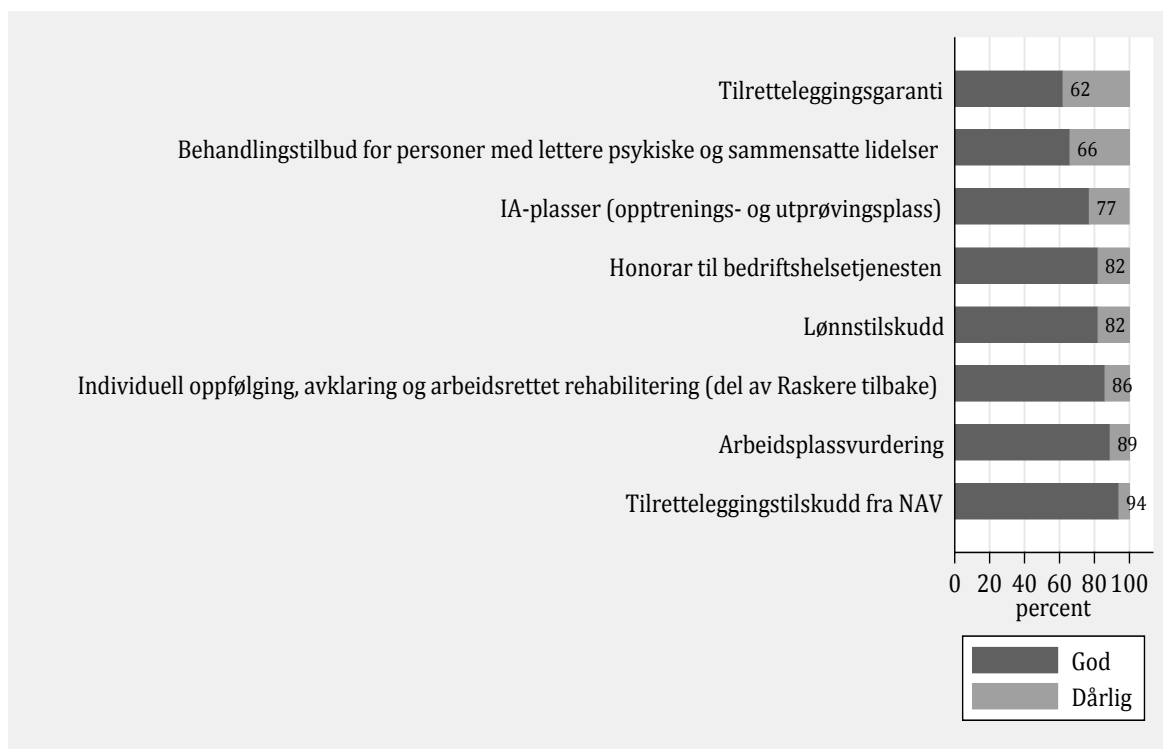
Figur 1.2 viser erfaringene med de ulike virkemidlene. 94 prosent av de som har brukt tilretteleggingstilskuddet svarer at de har hatt god erfaring med det. Det er flest ledere som har dårlige erfaringer med tilretteleggingsgarantien, men det er bare seks prosent av virksomhetene i utvalget som har prøvd det.

At så mange av de som har fått tilretteleggingstilskudd fra NAV er fornøyd med virkemiddelet, er ikke så merkelig. Og det sier ingenting om de som ikke har fått tilretteleggingstilskudd. De er sannsynligvis ikke like fornøyd.

Dette spørsmålsbatteriet er heller ikke nødvendigvis godt egnet til å få gode svar på bruk av virkemidler, særlig fordi undersøkelsen vår rettes mot daglig leder i IA-virksomheter og ikke mot personallederen i virksomhetene, som ofte har mer kontroll på hvilke virkemidler som brukes og hvilke erfaringer de har med de ulike virkemidlene. En undersøkelse til personalavdelingene i

² Fra NAV sin nettside: "NAV kan dekke utgiftene til at en ekstern fysioterapeut eller ergoterapeut vurderer arbeidsplassen. Du kan få en slik vurdering hvis du er sykmeldt eller står i fare for å bli sykmeldt, slik at du kan gjenoppta arbeidet ditt".

virksomhetene hadde derfor sannsynligvis vært en bedre tilnærming for å evaluere virkemidlene i avtalen. For å evaluere IA-avtalen har det derimot vært riktig å spørre ledere og tillitsvalgte.



Figur 1.2 Andel som har god og dårlig erfaring med de ulike virkemidlene, IA-survey, 2012. Ledere.

I forbindelse med et prosjekt vi gjør for KS, har vi samlet inn data fra personalledere i over 200 kommuner. Der spurte vi "Tror du følgende virkemidler/tiltak har effekt på kommunens sykefraværsliv?" Her hadde vi blant annet med IA-tiltakene inkludert tilretteleggingstilskuddet. Svarfordelingen er vist i tabellen under.

Tabell 1.1 Tror du tilretteleggingstilskuddet har effekt på kommunens sykefraværsliv? Personalledere, august 2013.

	Frekvens	Prosent
Ja	147	72
Nei	36	18
Vet ikke	20	10
Total	203	100

Denne kartleggingen viser at 72 prosent av personallederne er fornøyd med tilretteleggingstilskuddet. Vi kommer tilbake til erfaringene arbeidsgiverne har med tilretteleggingstilskuddet i kapittel 4.

2 Metodisk tilnærming

Det er flere metodiske utfordringer knyttet til å evaluere bruken av tilretteleggingstilskuddet. Å kartlegge hvilke virksomheter som får tilskuddet og hva som kjennetegner disse, er mulig å finne ut gjennom gode registerdatakoblinger. Dette er mulig fordi NAV har god oversikt over hvem som får tilskudd. Det er også relativt enkelt å kartlegge hvilke erfaringer virksomhetene og andre har med de ulike tiltakene som finansieres av tilretteleggingstilskuddet. Det er derimot umulig å vurdere selve effekten av tiltakene på sykefraværet.

For det første ytes tilretteleggingstilskudd til virksomheten, og kan ikke knyttes direkte til den eller de ansatte som omfattes av tilretteleggingstiltaket. Dette gjør at det ikke er mulig å identifisere en systematisk effekt på sykefraværet til enkeltpersoner som har nytte av tiltaket som finansieres.

For det andre påvirkes sykefravær på virksomhetsnivå av en rekke andre faktorer enn tilrettelegging, og i mange virksomheter foregår det mye tilretteleggingsarbeid også uten at det søkes tilretteleggingstilskudd. Det er derfor vanskelig å identifisere en effekt av tilskuddet på virksomhetens sykefravær. Det kan også være relativt tilfeldig hvem som søker om tilretteleggingstilskudd. Fra kommunene vet vi at det er svært ulikt hvordan for eksempel ledere for ulike sykehjem innen samme kommune søker tilskudd. Det handler litt om økonomi, litt om ressursbruk (hvor effektivt lederne får organisert søkingen) og litt om hvor høyt sykefraværet er i enheten (Ose et al. 2011). Det kan være slik at en enhet med lavt sykefravær søker tilskudd, mens en enhet med høyt sykefravær ikke søker tilskudd.

Til slutt handler mye tilrettelegging om forebygging. Effekten av forebyggende arbeid er spesielt vanskelig å dokumentere, fordi det er vanskelig å påvise den kontrafaktiske effekten, eller hva som ville ha skjedd dersom man ikke hadde satt inn forebyggende tiltak. Forebyggende tiltak kan ha en effekt på kort og lang sikt, og særlig effekten av langsiktig forebygging er vanskelig å måle uten å følge virksomheter over lang tid.

I prinsippet kan fire virksomheter ha samme nivå på sykefravær på et gitt tidspunkt, men ellers være svært forskjellige. I tabellen under er det bare ett tilfelle som representerer ønsket effekt: bruk av tilretteleggingstilskudd er fulgt av en reduksjon i sykefraværet (A), mens tilfellet B representerer det motsatte. I tilfellet C har det sannsynligvis ikke vært nødvendig å bruke tilretteleggingstilskudd, selv om det også kan tenkes at bruk av tilretteleggingstilskudd ville gitt enda lavere sykefravær. Tilfellet D representerer virksomheter som ikke har søkt om eller fått innvilget tilretteleggingstilskudd, men som kanskje burde ha gjort det dersom lavere sykefravær er et mål.

Tabell 2.1 Mulige utfall ved bruk av tilretteleggingstilskudd

Tilretteleggingstilskudd/sykefravær	Nedgang	Økt eller uendret sykefravær
Fått tilretteleggingstilskudd	A	B
Ikke søkt/fått tilretteleggingstilskudd	C	D

I praksis er det vanskelig å vurdere effekten av bruk av tilretteleggingstilskudd og identifisere de ulike tilfellene, uten å følge virksomheter over et lengre tidsrom. Vi kommer tilbake til dette i kapitlene 4.4

og 4.5. Uansett viser dette at det er nødvendig med et godt datagrunnlag for å kunne si noe om hvordan tilretteleggingstilskuddet brukes (type tilskudd og tiltak), og hvilke virksomheter som prioriteres.

I evalueringen har vi benyttet registerdata fra NAV og SSB, dokumentgjennomgang, intervju med ledere ved arbeidslivssentrene, og virksomheter som har mottatt tilskudd og spørreskjemaundersøkelser blant virksomhetene og arbeidslivssentrene. Vi har også intervjuet ??? Disse datakildene beskrives nærmere i hvert sitt delkapittel.

2.1 Dokumentgjennomgang

Som en del av undersøkelsen har vi gått gjennom følgende dokumenter:

- FOR 2003-12-19 nr. 1671. Forskrift om tilretteleggingstilskudd³
- Rundskriv § 8-7a (Lov om folketrygd) Tilskudd til tilrettelegging
- FOR 2011-12-12 nr. 1362. Forskrift om forsøk med tilretteleggingstilskudd for rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne⁴
- "NAV Arbeidslivssenters rolle, ansvar og hovedoppgaver 2010-2013" (Rolledokumentet). Godkjent 5. februar 2011.
- Rapporter fra Oppfølgingsgruppen til Arbeids- og pensjonspolitisk råd. 2010 – 2012.
- Rapporter fra Faggruppen for IA-avtalen. 2010-2012.

2.2 Spørreskjemaundersøkelser

I spørreskjemaundersøkelsene med svar fra over 3 000 virksomheter som SINTEF gjennomførte i forbindelse med evaluering av IA-avtalen 2010-2013, ble det bl.a. stilt spørsmål om tilretteleggingstilskudd. Det som er relevant fra disse undersøkelsene er oppsummert i kapittel 1.4 foran.

I forbindelse med vår evaluering av IA-avtalen og evaluering av tilretteleggingstilskuddet, ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant samtlige ledere og ansatte ved alle landets 19 arbeidslivssentre. Spørreskjema ble sendt ut elektronisk hvor vi benyttet e-postadresser vi hadde fått tilgang til fra Koordineringsenheten. Totalt mottok 520 ansatte og 19 ledere spørreskjemaet. Samtlige ledere, samt 338 ansatte besvarte undersøkelsen (svarprosent på 65 prosent).

I forkant av denne undersøkelsen ble det gjennomført en enkel kartlegging blant samtlige av landets Arbeidslivssentre ved leder, for å danne oss et bilde av bruk av tilretteleggingstilskuddsmidler til henholdsvis individrettede tiltak og gruppetiltak. Vi ba lederne ved arbeidslivssentrene gi en kort forklaring på hvorfor fordelingen ser ut som den gjør; om fordelingen gjenspeiler det virksomhetene etterspør, om det er resultatet av Arbeidslivssenterets prioriteringer med hensyn til bruk av midlene, om dette gjenspeiler arbeidslivscenterets forståelse av føringer gitt i forskrift og rundskriv, eller annet. Videre ba vi sentrene kommentere årsaken til eventuelle endringer i fordelingen mellom individrettede tiltak og gruppetiltak i perioden 2009 – 2011 (undersøkelsen ble gjennomført høsten 2012). Fokuset på type tiltak heller enn på effekt av tilretteleggingstilskuddet totalt skyldes at oppdraget fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde hovedvekt på problemstillingen individtilskudd versus gruppetilskudd.

³ Rammene for tilretteleggingstilskudd og honorar til bedriftshelsetjeneste er slått sammen med virkning fra 1.1.2009 (Kap 2650 Post 73 – Tilskudd til tilretteleggingstiltak mv.). Honorar til bedriftshelsetjeneste omfattes ikke av denne evalueringen.

⁴ Forskriften omfattes ikke direkte av denne evalueringen, men er tatt med i dokumentgjennomgangen i og med at den omtales av flere av våre informanter i intervjuene.

2.3 Intervju

2.3.1 Intervju med virksomhets- og enhetsledere

I utgangspunktet ble det tilfeldig trukket ut 15 virksomheter fra oversikten over de som har fått tilskudd, basert på oversikten levert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I oversikten inngikk alle virksomhetene som hadde fått tilretteleggingstilskudd i perioden 2009-2012, og disse virksomhetene hadde dermed lik sannsynlighet for å bli med i evalueringen. 10 254 ulike virksomheter hadde mottatt tilskudd i perioden. De 15 utvalgte ble invitert til å delta i et intervju med SINTEF om erfaringer med tilretteleggingstilskuddet.

Av de femten valgte én virksomhet å trekke seg da de ikke ønsket å prioritere deltakelse i undersøkelsen, mens det har, etter gjentatte forsøk både per e-post og telefon, vært umulig å få intervjuavtaler med tre av virksomhetene som ble trukket ut (en barnehage, et bofellesskap og en kommune). Dette betyr at vi har intervjuet 11 virksomheter av et opprinnelig utvalg på 15, der intervjuet utelukkende har dreid seg om tilrettelegging og erfaringer med tilretteleggingstilskuddet. Utvalget består av fem barnehager (tre private og to kommunale), fire kommuneadministrasjoner, ett apotek og ett DPS.

I barnehagene har vi intervjuet daglig leder/styrer. Ved apoteket intervjuet vi daglig leder og på DPS intervjuet vi personalkonsulent. I kommunene har informantene bestått av organisasjons- og personalsjefer, personalkonsulenter og pleie- og omsorgssjef.

En første gjennomgang av intervjuene viste at de fleste av virksomhetene var relativt små og at deres erfaringer med tilretteleggingstilskuddet i hovedsak var knyttet til individrettede tiltak (som regel innleie av vikarer). I samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet ble vi derfor enige om at det var behov for å utvide erfaringsgrunnlaget i undersøkelsen, spesielt når det gjaldt erfaringer med tilskudd til gruppetiltak. Med utgangspunkt i oversikt over tilretteleggingstilskudd for 2012 sendte vi en henvendelse til de 12 virksomhetene som hadde mottatt de største tilskuddene til gruppetiltak i 2012, og de fem virksomhetene som hadde mottatt de største tilskuddene til individtiltak. Vi sendte ut færre henvendelser til dem med tilskudd til individtiltak i og med at denne gruppen virksomheter var godt representert i det opprinnelige utvalget.

Av de 12 som hadde fått mest til gruppetiltak i 2012, var det ni som responderte og hvor intervjuene ble gjennomført i juli og august 2013. Blant disse ni var det ett helseforetak, to kommuneadministrasjoner, en kommunal sykehjemsetat, en bydelsadministrasjon, tre sykehjem og en barnehage. Mottatt tilskudd i 2012 varierte fra kr 241 000 til den virksomheten som fikk minst, til kr 835 000 til den som fikk mest. Blant de fem som hadde fått mest til individrettede tiltak, var det to som responderte; et sykehjem (kr 72 000 i tilskudd i 2012) og en barnehage (kr 49 000 i tilskudd). Begge disse virksomhetene (en barnehage og et sykehjem) hadde erfaringer også med gruppetiltak. Denne informasjonen er også tatt med i rapporten.

Informantene i denne delen av intervjuundersøkelsen har vært ledere og ansatte ved personal/organisasjonsenheter/avdelinger, styrere/daglig ledere/institusjonsledere og IA-rådgivere.

I tillegg har vi mye informasjon om bruk av tilretteleggingstilskuddet fra de mange intervjuene som er gjennomført blant private og offentlige virksomheter i forbindelse med evalueringen av IA-avtalen og evalueringen av reglene for oppfølging av sykmeldte, se Ose et al., 2013a og Ose et al., 2013b. Vi

inkluderer derfor en del av dette datagrunnlaget for å få større bredde i utvalget enn det som blir resultatet når det trekkes tilfeldig blant mottakerne av tilskuddet (stor overvekt av kommunale virksomheter og helserelaterte tjenester, se neste kapittel).

I evalueringen av IA-avtalen fulgte vi 16 IA-virksomheter med intervjuer både i 2008/2009 og i 2012/2013. I 10 av de 16 virksomhetene har de søkt om, og fått innvilget tilretteleggingstilskudd en eller flere ganger i den aktuelle perioden (2009-2012). Dette betyr at vi har relevant intervju-materiale fra 38 IA-virksomheter, noe vi mener er tilfredsstillende til tross for frafallet beskrevet ovenfor.

2.3.2 Intervju med seks NAV Arbeidslivssenter

Vi har intervjuet ledere og rådgivere ved seks arbeidslivssentre. På hvert senter hadde vi individuelle intervju med leder og ett gruppeintervju med rådgivere. Størrelsen på gruppene varierte mellom tre og seks deltakere. I intervjuene har vi blant annet innhentet informasjon om ledernes og rådgivernes erfaringer med bruk av tilretteleggingstilskudd, kjennetegn ved virksomheter som får innvilget tilretteleggingstilskudd, hvilke typer tilretteleggingstiltak det gis tilskudd til, erfaringer knyttet til de ulike tiltakene, NAV-ansattes begrunnelse for, og erfaringer med, de ulike typene av tiltak, og betydningen av tilretteleggingstilskudd for sykefravær. I utvalget av Arbeidslivssentre ble det bl.a. tatt hensyn til geografisk spredning, størrelse på sentrene og hvordan de er organisert. Videre ønsket vi å få med minst ett arbeidslivssenter som har erfaring med det å arbeide vis à vis større konsern. Disse intervjuene ble gjennomført sensommeren og høsten 2012. Intervjuene ble tatt opp på digitale opptakere, transkribert og analysert.

2.3.3 Intervju med personer i Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt

Vi har også intervjuet sentrale personer i Arbeids- og velferdsdirektoratet. I intervjuene tok vi opp problemstillinger som hadde kommet fram i den øvrige datainnsamlingen. I forbindelse med SINTEFs evaluering av IA-avtalen 2010-2013 ble det gjennomført et fokusgruppeintervju med Nasjonal koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter hvor også erfaringene med tilretteleggingstilskudd ble tatt opp. Dette har vi inkludert i resultatpresentasjonen nedenfor. Disse intervjuene ble også tatt opp på digitale opptakere, transkribert og analysert.

2.4 Registerdata

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk vi en oversikt over alle virksomhetene som fikk utbetalt tilretteleggingstilskudd til tilretteleggingstiltak i perioden 2009-2012 (til og med august), hentet fra regnskapsdata. Her var det inkludert organisasjonsnummer, bedriftsnummer, navn, beløp, kapittel, post, underpost, artskode, kontostedkode, Aetat konteringssted, tilskuddstype og fylkesnummer/-navn. Oversikten viser hva som ble utbetalt hvilket år – ikke hvilket år tiltaket ble gjennomført. Oversikten omfatter ikke tilretteleggingstilskudd til gjenstander.

Vi koblet først denne filen til hele IA-registeret, som vi tidligere har fått tilgang til fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Deretter sendte vi filen videre til SSB som koblet på antall ansatte og sykefraværstall fordelt på ulike kjønn og aldergrupper, i tillegg til næringskoder (femsifret næringskode, sektor og kommunenummer).

Fordi sykefravær er sensitive data, har SSB erstattet organisasjonsnummer med et løpenummer. Dette gjør at vi i det koblede datagrunnlaget ikke direkte kan identifisere virksomheter. Det er heller ikke nødvendig når koblingen alt er gjort. Datagrunnlaget brukes for å identifisere kjennetegn med

IA-virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd i forhold til de som ikke mottar tilskudd, men potensielt kunne gjort det (virksomheter med IA-avtale). I dette datagrunnlaget (bestående av nesten 70 000 virksomheter, med informasjon fra hvert kvartal fra 2001 til 2012), er antall ansatte regnet som antall arbeidsforhold, dvs. at den inkluderer en persons deltidsstillinger også. På nasjonalt nivå, inkludert alle 200 000 virksomheter, blir det opplyst fra SSB at det i fjerde kvartal er 2 497 812 arbeidsforhold og 2 229 626 ansatte.

I neste kapittel presenteres funnene fra koblingene av registerdata, mens resultater fra intervju og spørreskjema data presenteres i kapittel 4.

2.5 Godkjenninger

Fordi tilretteleggingstilskuddet er knyttet til IA-avtalen og IA-virksomhetene, har vi ikke hatt egne søknader til NSD for dette prosjektet. Dette er gjort i samråd med NSD. Det er ikke intervjuet noen andre aktører enn det som ligger i godkjenningen i IA-avtalen (Ose et al. 2013b) og i evalueringen av oppfølgingen av sykmeldte (Ose et al. 2013a).

Disse prosjektene er godkjent av REK (2011/2045/REK midt) for å kunne intervju sykmeldte og Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) for både evalueringen av IA-avtalen og for oppfølgingsprosjektet (nr. 27830 og 27896), inkludert godkjenning om å bruke datakildene i flere prosjekter.

3 Kjennetegn ved virksomhetene som får tilretteleggingstilskudd

Det ble i 2012 fordelt nesten 239 millioner i tilretteleggingstilskudd på gruppetiltak (23 prosent) og individtiltak (77 prosent). Det er i alt gjort 15 111 utbetalinger fra NAV til virksomhetene. Det er 5 369 ulike bedrifter som har fått tilskudd. Mange av disse bedriftene tilhører samme foretak eller organisasjon, og det er totalt 2 200 ulike organisasjoner eller foretak som har fått tilskudd.

I dette kapitlet ser vi på kjennetegn ved virksomheter som har mottatt tilskudd sammenlignet med virksomheter som ikke har mottatt tilskudd. I tillegg undersøker vi om det er forskjell i hvilke virksomheter som mottar tilskudd for å gjennomføre individrettede tiltak, og virksomheter som mottar tilskudd for å gjennomføre gruppetiltak.

Vi ser særlig på følgende faktorer:

- næring/sektor
- geografisk beliggenhet
- virksomhetens størrelse
- sykefraværssnivå
- alder- og kjønns sammensetning
- prioritert for innsats fra NAV

Med utgangspunkt i regnskapsdata fra NAV har vi koblet på informasjon fra registerdata i SSB, se beskrivelse av datagrunnlaget i kapittel 2.4. Regnskapsdata fra NAV viser utbetaling av tilskudd, ikke at de har fått innvilget tilskudd. Det vil derfor være noe variasjon i hva som er bevilget hvert år og regnskapstallene vi bruker i denne rapporten. Dette har liten betydning for funnene. Målet med å gjøre ulike koblinger av registerdata, har vært å få fram et godt faktabasert grunnlag om hvem som bruker tilretteleggingstilskuddet i dag. Regnskapsdata viser ikke ytterligere informasjon om virksomhetene, dette må hentes fra andre registre og det er SINTEF som har gjort bestillingene mot SSB.

Fordi det kun er IA-virksomheter som kan motta tilretteleggingstilskudd, er sammenlikningsgrunnlaget andre IA-virksomheter. Hele IA-registeret er derfor først koblet sammen med informasjon om mottakervirksomhetene. Deretter er hele datasettet, bestående av 69 869⁵ virksomheter, utvidet til en panelstruktur (kvartal og år fra 2001) og oversendt til SSB. SSB har koblet på informasjon om sykefravær på ulike aggregeringsnivå, antall ansatte, detaljert næring, kommunenummer og sektor.

Vi ble også bedt om å se på tilretteleggingstilskudd ut i fra utdanningsnivå i virksomhetene, men dette har vært vanskelig å få til, primært fordi utdanningsnivå og utdanningsgrupper er vanskelig å få sammenlignbart mellom virksomheter. Sannsynligvis vil utdanningsnivå, eller sammensetning av kompetanse blant de ansatte i en virksomhet, i stor grad være styrt av hva virksomheten produserer

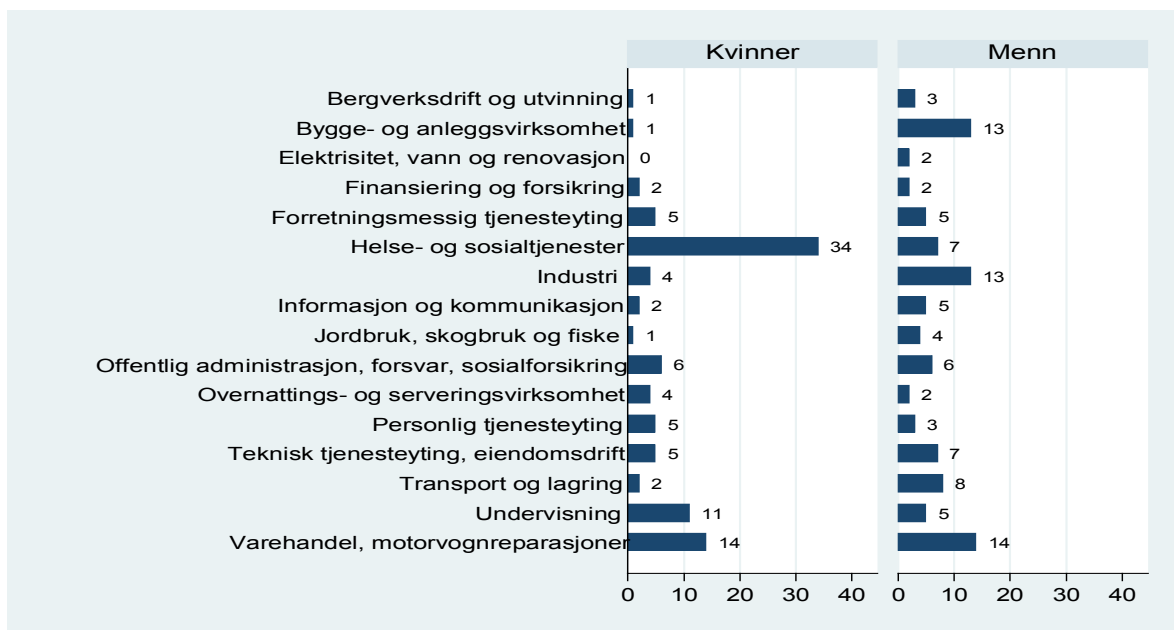
⁵ Dette er flere enn det som ligger i IA-registeret i 2012, men det kan handle om at flere enheter har kommet med under foretaksnummeret enn tidligere, eller at det er så pass stor vandring ut og inn av IA-registeret i perioden at det utgjør nesten 70 000 virksomheter totalt. Det er ikke duplikater i datagrunnlaget.

av ulike varer og tjenester. Hvorvidt utdanningsnivå kan tolkes som et kjennetegn ved virksomheten i tillegg til næring og sektor, er derfor usikkert. Andel universitets- og høyskoleutdannede kunne vært et mål på virksomhetsnivå, men det ville sannsynligvis ikke reflektert noe annet enn hvilken type virksomhet det var snakk om. Vi antar derfor at utdanningsnivået er nært korrelert med næring på et detaljert nivå (femsifret næringskode). Når vi undersøker om detaljert næringskode har noen sammenheng med sannsynligheten for å motta tilretteleggingstilskudd, finner vi at detaljert næringskode ikke forklarer noe ekstra i tillegg til sykefraværnsnivå, sektor og størrelse på virksomheten.

Vi innleder med en kort og generell beskrivelse av arbeidsmarkedet i dagens Norge og utviklingstrendene de siste årene for å sette rammen. Utviklingen i arbeidsmarkedet kan påvirke hvordan tilretteleggingstilskuddet fordeles på ulike næringer og sektorer. Deretter ser vi kort på hva som kjennetegner IA-virksomheter i forhold til virksomheter som ikke har IA-avtale, før vi går over til å se på kjennetegn ved virksomhetene som mottar tilretteleggingstilskudd.

3.1 Generelt om sysselsettingsmønsteret i Norge

I Norge er arbeidsmarkedet sterkt kjønnssegregert, sterkere enn både i Sverige og i Danmark. Se mer om status og årsaker til kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv i Reisel & Brekke (2013) og for lange trender i Jensberg et al., 2012. Sysselsettingsandeler fordelt på ulike næringer for kvinner og menn er vist i figuren under.



Figur 3.1 Prosent av sysselsatte kvinner og menn i ulike næringer, 2011. Kilde: Registerbasert sysselsettingstall fra SSB.

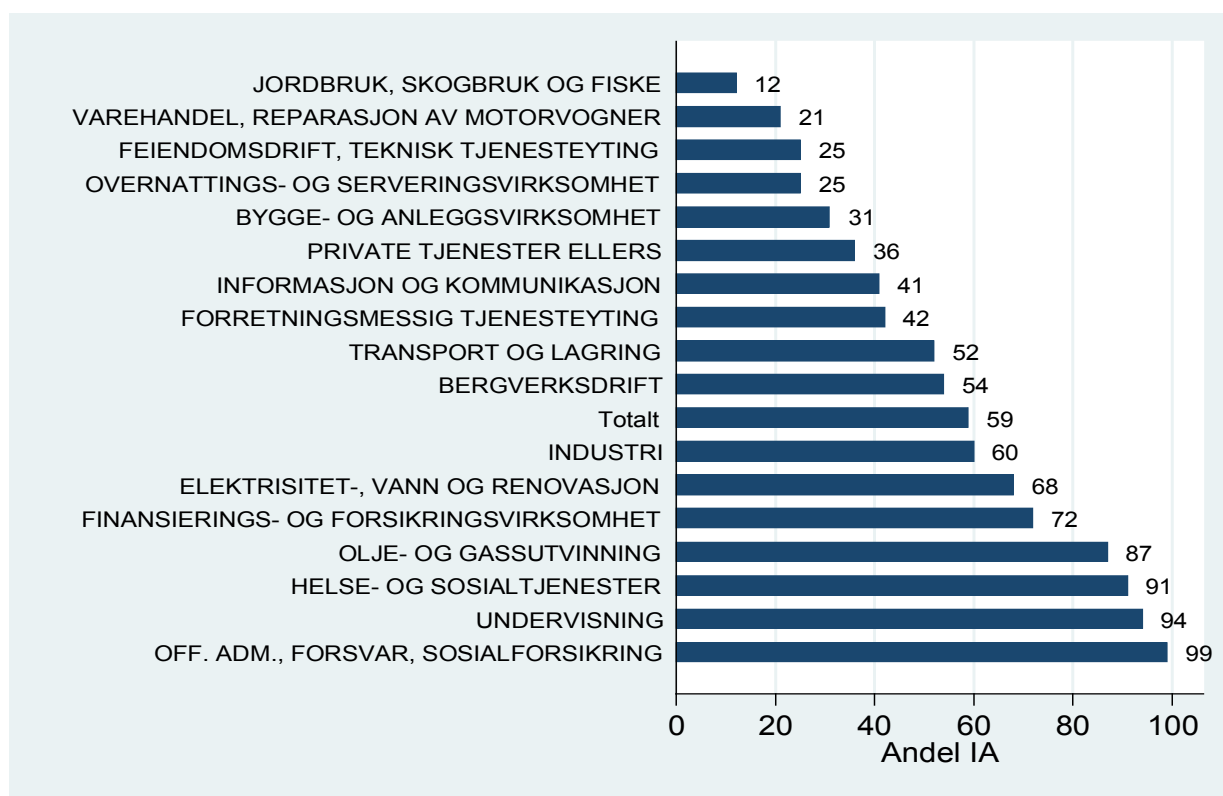
Hver tredje kvinnelige sysselsatt arbeider innenfor helse og sosialtjenester, mens mannlige sysselsatte i større grad er spredt på noen flere næringer. I tillegg til kategorien "varehandel, motorvogn-reparasjoner" arbeider mange menn i bygge- og anleggsvirksomheter og i industrien.

Uten at dette kommer frem i figuren over, er det slik at i varehandel og motorvognreparasjoner er 52 prosent av de sysselsatte menn. Industri har 76 prosent menn, mens bygge- og anleggsvirksomhet har 92 prosent menn. I kategorien transport og kommunikasjon er det 79 prosent menn.

Det er stabil fordeling i andel sysselsatte mellom sektorer over tid, også de siste årene. 70 prosent av de sysselsatte hører til privat sektor og offentlige foretak, mens 18 prosent tilhører kommunal sektor, ti prosent statlig sektor og to prosent fylkeskommunal sektor.

3.2 Kjennetegn ved IA-virksomheter

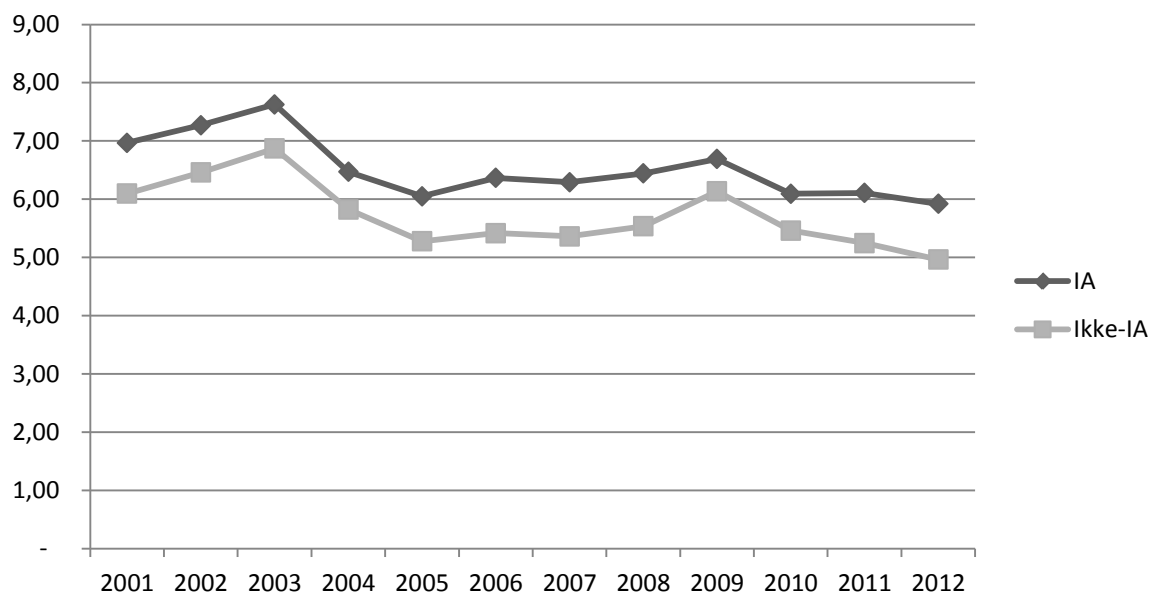
Vi ser her på hva som kjennetegner de som kan motta tilretteleggingstilskudd, altså IA-virksomhetene. I evalueringen av IA-avtalen (2010-2013) så vi på andel IA-virksomheter og andel ansatte i IA-virksomheter i ulike fylker, se Ose et al. 2013b. Her ser vi på andel arbeidsforhold fordelt etter ulike sektorer og næringer. Generelt er det i dette kapitlet brukt arbeidsforhold heller enn antall ansatte (se kapittel 2.4), og det er generelt flere arbeidsforhold enn ansatte, fordi det er mange som har flere jobber, særlig i kommunal sektor. Dette betyr at det er et par prosentpoeng forskyvning fra privat til kommunal sektor når vi ser på antall arbeidsforhold heller enn antall ansatte. Dette har ikke så stor betydning her, og kanskje er det også riktigere å se på antall arbeidsforhold heller enn antall ansatte, fordi personer kan ha sykefravær i flere arbeidsforhold og kan trenge tilretteleggingstilskudd flere steder.



Figur 3.2 Andel av alle arbeidsforhold som tilhører IA-virksomheter i ulike næringer, 2011. Kilde: NAV/SSB

Fra denne figuren ser vi at andel av ansatte i IA-virksomheter er særlig høy i helse- og sosialtjenester, undervisning og i offentlig administrasjon. Generelt er IA-andelen høy i offentlig sektor og lav i privat sektor.

Vi ser videre på sykefraværet i IA-virksomheter sammenliknet med virksomheter uten IA-avtale.



Figur 3.3 Legemeldt sykefraværspersent i virksomheter med og uten IA-avtale, 2001-2012.

De virksomhetene som ikke har IA-avtale, har typisk noe lavere sykefravær enn de som har IA-avtale. Høyt sykefravær er typisk motivasjonen for å inngå avtale (Ose et al. 2013b) og dette er derfor et naturlig bilde. At ikke-IA virksomhetene har hatt en sterkere nedgang i sykefraværet enn IA-virksomheter, handler om sammensetning i arbeidstakerne i de ulike gruppene. IA-virksomheter har for eksempel høyere og økende andel eldre arbeidstakere sammenliknet med ikke-IA virksomheter (ibid).

Ut i fra figuren over, kan det argumenteres med at det er riktig at tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt IA-virksomhetene, fordi de typisk har et høyere sykefravær enn ikke-IA virksomheter.

Med denne rammen går vi over til å se på tilretteleggingstilskuddet. Vi ser kun på IA-virksomheter i resten av rapporten. Vi ser først på kjennetegn ved virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd (3.3), og deretter kjennetegn ved virksomhetene etter hvilken type tilskudd de mottar (3.4) før vi oppsummerer funnene (3.5).

3.3 Kjennetegn ved virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd

3.3.1 Næring

I figuren under vises andel virksomheter i ulike næringer som har fått tilretteleggingstilskudd i perioden 2009 til august 2012⁶. Nederste rad viser at det er seks til sju prosent av alle IA-virksomhetene som har fått tilretteleggingstilskudd hvert år.

Tabell 3.1 Andel av IA-virksomhetene som har mottatt tilskudd, næring 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012 til og med august
BERGVERKSDRIFT	4	3	2	3
BYGGE- OG ANLEGGSVIRKSOMHET	3	4	3	3
ELEKTRISITET-, VANN OG RENOVASJON	1	2	2	2
EEIENDOMSDRIFT, TEKNISK TJENESTEYTING	2	1	2	1
FINANSIERINGS- OG FORSIKRINGSVIRKSOMHET	1	1	1	1
FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING	4	4	5	5
HELSE- OG SOSIALTJENESTER	10	11	12	12
INDUSTRI	8	8	8	7
INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON	2	2	2	2
JORDBRUK, SKOGBRUK OG FISKE	2	1	1	1
OFF. ADM., FORSVAR, SOSIALFORSIKRING	6	6	7	6
OLJE- OG GASSUTVINNING	2	0	2	4
OVERNATTINGS- OG SERVERINGSVIRKSOMHET	3	3	3	3
PRIVATE TJENESTER FOR ØVRIG	2	2	2	2
TRANSPORT OG LAGRING	7	5	6	5
UNDERVISNING	9	10	10	10
VAREHANDEL, REPARASJON AV MOTORVOGNER	3	2	3	3
Totalt	6	6	7	7

Tabellen viser at det er 12 prosent av IA-virksomhetene innenfor helse- og sosialtjenestene som har mottatt tilretteleggingstilskudd fram til august i 2012, og andelen har økt med to prosentpoeng siden 2009. Blant virksomhetene innen undervisning har hver tiende IA-virksomhet (høy IA-andel som vist i figur 3.2). Bak helse og sosialtjenester og undervisning, kommer industrinæringene. Der har åtte prosent av IA-virksomhetene fått tilretteleggingstilskudd de siste årene.

Tabellen over viser sannsynligheten for å ha mottatt tilskudd for virksomheter i ulike næringer. I neste tabell kobler vi på beløp som er mottatt, og så ser vi på hvor stor andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått til ulike næringer, og om det er noen endring i fordelingen av tilskuddet mellom næringer i perioden.

⁶ Da vi mottok data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, høsten 2012, var det disse data som var tilgjengelige og som ble koblet på IA-registeret og foretaksregisteret. Hele 2012 er nå tilgjengelig, men vi vurderte at tilført nytte av å kjøre en ny bestilling til SSB og få med hele 2012 var relativt lav. Dette er en stor og komplisert bestilling pga. panelstruktur og celledataformat.

Tabell 3.2 Andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått til ulike næringer 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012 til og med august
BERGVERKSDRIFT	0	0	0	0
BYGGE- OG ANLEGGSVIRKSOMHET	3	3	2	2
ELEKTRISITET-, VANN OG RENOVASJON	0	0	0	0
EEIENDOMSDRIFT, TEKNISK TJENESTEYTING	1	1	1	1
FINANSIERINGS- OG FORSIKRINGSVIRKSOMHET	1	0	0	0
FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING	3	4	4	3
HELSE- OG SOSIALTJENESTER	53	55	56	60
INDUSTRI	7	7	6	5
INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON	0	0	0	1
JORDBRUK, SKOGBRUK OG FISKE	0	0	0	0
OFF. ADM., FORSVAR, SOSIALFORSIKRING	10	14	13	9
OLJE- OG GASSUTVINNING	0	0	0	0
OVERNATTINGS- OG SERVERINGSVIRKSOMHET	2	2	1	2
PRIVATE TJENESTER FOR ØVRIG	1	1	1	1
TRANSPORT OG LAGRING	4	2	3	2
UNDERVISNING	11	10	9	10
VAREHANDEL, REPARASJON AV MOTORVOGNER	4	2	3	4
Totalt	100	100	100	100
Totalt fordelt beløp	152 834 549	176 519 270	192 047 566	186 144 479*

* Nye tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at for hele 2012 ble det utbetalt i overkant at 238 millioner i tilretteleggingstilskudd.

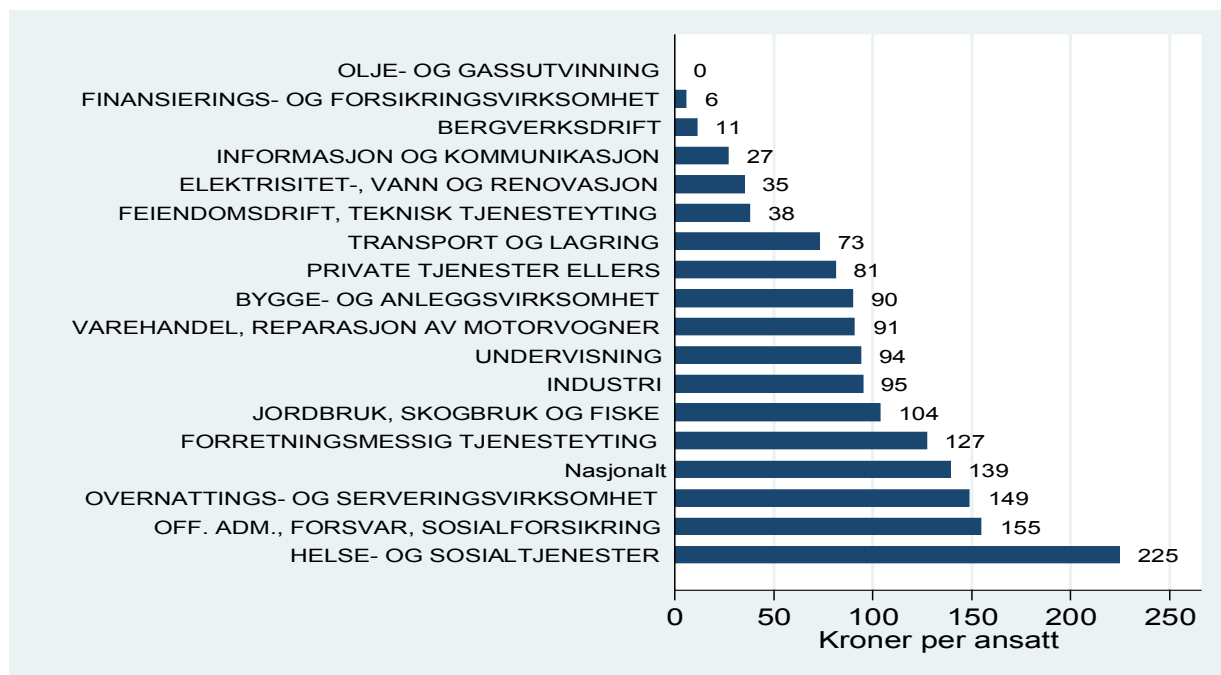
I 2011 gikk 56 prosent av tilskuddet til helse- og sosialtjenester, og vi ser det er en økning i andelen som går til IA-virksomheter innen helse- og sosialtjenestene. Om vi ser bort i fra 2012, er det også mer av midlene som går til offentlig administrasjon med mer. Det er også noe reduksjon i andel av midlene som går til industri og bygge- og anleggsvirksomhet.

Andelen tilskudd til ulike næringer har sammenheng med størrelsen på de ulike næringene. I neste tabell ser vi derfor på antall tilretteleggingskroner per ansatt (her regnet som hvert arbeidsforhold, og er som nevnt høyere enn antall ansatte, særlig i kommunal sektor) innen hver næring. Når det står vektet i tabellhodet, betyr det at det ikke er en gjennomsnittlig andel for hver virksomhet det er tatt gjennomsnitt av (uvektet), men teller og nevner summert opp over alle virksomheter før ratene er beregnet (vektet). Da teller eller vektet hver ansatt, heller enn at hver virksomhet teller likt uavhengig av størrelse.

Tabell 3.3 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, næring, 2009-2012. Vektet.

	2009	2010	2011	2012 til og med august	Endring 2009- 2011 i prosent
BERGVERKSDRIFT	10	9	11	19	13
BYGGE- OG ANLEGGSVIRKSOMHET	82	99	90	69	11
ELEKTRISITET-, VANN OG RENOVASJON	32	49	35	32	9
EEIENDOMSDRIFT, TEKNISK TJENESTEYTING	37	37	38	37	3
FINANSIERINGS- OG FORSIKRINGSVIRKSOMHET	25	8	6	8	-75
FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING	89	115	127	105	43
HELSE- OG SOSIALTJENESTER	179	209	225	234	26
INDUSTRI	93	96	95	79	2
INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON	23	22	27	30	16
JORDBRUK, SKOGBRUK OG FISKE	61	35	104	34	71
OFF. ADM., FORSVAR, SOSIALFORSIKRING	101	150	155	112	54
OLJE- OG GASSUTVINNING	0	0	0	6	-4
OVERNATTINGS- OG SERVERINGSVIRKSOMHET	168	154	149	150	-11
PRIVATE TJENESTER FOR ØVRIG	76	54	81	80	7
TRANSPORT OG LAGRING	92	60	73	61	-21
UNDERVISNING	97	96	94	97	-3
VAREHANDEL, REPARASJON AV MOTORVOGNER	88	58	91	90	4
Totalt	116	130	139	133	19

Fra denne tabellen ser vi at det er virksomheter innen helse- og sosialtjenester som mottar mest per ansatt, og det er en relativt kraftig økning fra 2009 til 2011 (26 prosent økning). Vi viser kroner per ansatt i 2011 i neste figur og sorterer for å få bedre fram bildet.

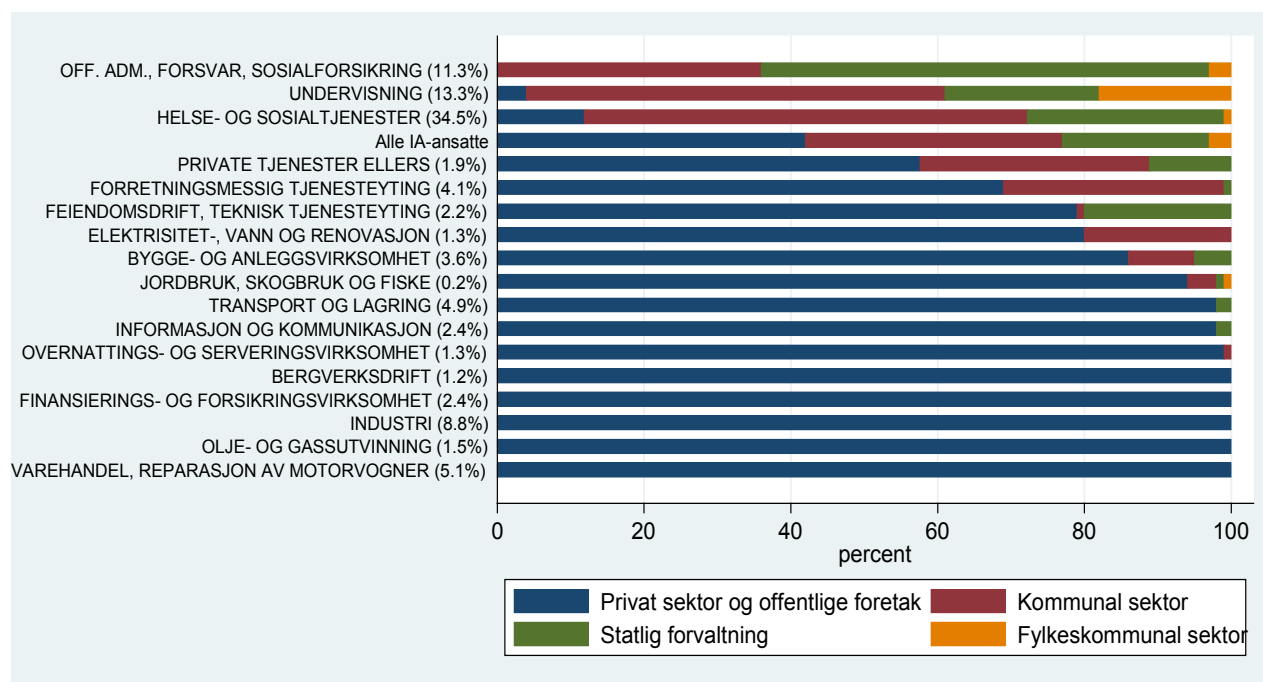


Figur 3.4 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, næring, 2011. Vektet.

Hvor stor andel de ulike næringene får av tilretteleggingstilskuddet, er som vi skal se senere i kapitlet, også avhengig av hvor stort sykefraværet er. Vi ser først på fordelingene mellom ulike sektorer.

3.3.2 Sektor

Det er ikke slik at næringene kan deles inn i ulike sektorer, selv ikke på en svært detaljert næringskode. Hver virksomhet er både kodet med en næringskode og en sektorkode i Enhetsregisteret. Det er denne informasjonen som brukes i vårt datagrunnlag, og ikke informasjonen i IA-registeret, der det var en del mangler både i sektor- og næringskodene. Koblet med Enhetsregisteret (SSB har brukt ulike metoder), er sektor og næringskodene nærmest komplett i datagrunnlaget. Figuren under viser fordeling av ansatte i IA-registeret på ulike næringer og sektorer.



Figur 3.5 Andel av ansatte i IA-virksomheter fordelt på sektor og næring, 2011.

Det er særlig tre næringer der sektortilhørighet er særlig viktig. Det er de store næringene helse- og sosialtjenester (kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester tilhørende statlig sektor), undervisning (grunnskolen i kommunal sektor, videregående i fylkeskommunal sektor og høyskoler og universitet i statlig sektor) og offentlig administrasjon (kommunal, statlig og fylkeskommunal). Disse er ikke mulig å identifisere uten bruk av både sektor- og næringskoder.

Når vi ser på sektorfordelingen er det altså disse store næringene som samlet utgjør mye av fordelingen som framkommer. Vi ser derfor på disse sektorene litt grundigere mot slutten av avsnittet.

Tallet i parentes bak navnet på næringen i figur 3.5 viser størrelsen på næringen, målt etter hvor stor andel av de ansatte i IA-virksomhetene totalt i næringen utgjør. Helse- og sosialtjenester står altså for over hvert tredje arbeidsforhold i IA-virksomhetene. En del næringer er sektorhomogen, der alle virksomhetene tilhører privat sektor og offentlige foretak. Helseforetakene ligger i helse- og sosialtjenester (og altså ikke som en del av de offentlige foretakene som ligger sammen med privat

sektor). De offentlige foretakene som er slått sammen med privat sektor, er blant annet Statsbygg, Luftfartsverket, Forsvarsbygg, Telenor, Posten, NSB, NRK, Vinmonopolet, Statskog og Avinor). I tillegg ligger kommunale aksjeselskap i denne gruppen.

Neste tabell viser sannsynligheten for å ha mottatt tilskudd i virksomheter i ulike sektorer. En av ti virksomheter i kommunal sektor har fått tilretteleggingstilskudd, mens andelen er lavest i privat sektor og offentlige foretak der fire prosent av IA-virksomhetene har mottatt tilskudd. Vi ser også at en noe økende andel av IA-virksomhetene i fylkeskommunal sektor får tilskudd.

Tabell 3.4 Andel av IA-virksomhetene som har mottatt tilskudd, sektor 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012 til og med august
Privat sektor og offentlige foretak	4	4	4	4
Kommunal sektor	8	10	10	10
Statlig forvaltning (inkl. RHF og HF)	6	6	6	5
Fylkeskommunal sektor	6	7	8	7
Alle	6	6	7	7

I neste tabell ser vi andel av tilskuddet som går til ulike sektorer, og bilde er ikke helt det samme. Her ser vi ikke en økning i fylkeskommunal sektor (flere får, men de får ikke samlet mer enn tidligere), mens i kommunene er det både flere som får og kommunal sektor får en noe større andel.

Tabell 3.5 Andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått til ulike sektorer 2009-2012.

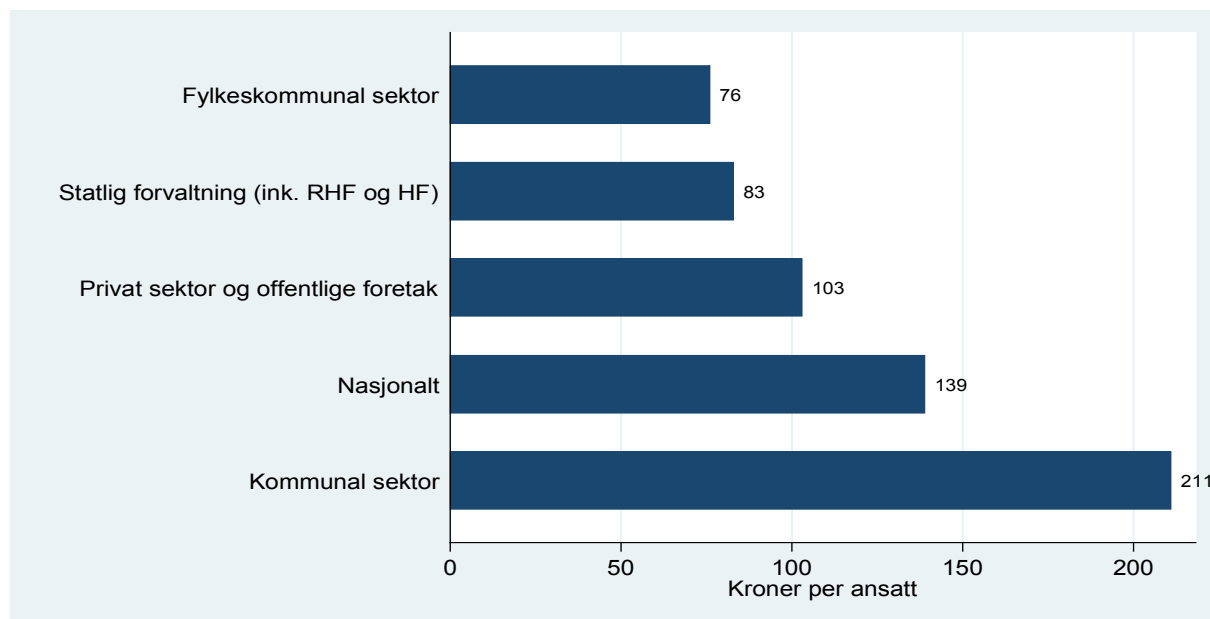
	2009	2010	2011	2012 til og med august
Privat sektor og offentlige foretak	33	30	33	35
Kommunal sektor	51	56	54	54
Statlig forvaltning (inkl. RHF og HF)	14	12	12	10
Fylkeskommunal sektor	2	2	2	1
Totalt	100	100	100	100
Totalt fordelt beløp	152 834 549	176 519 270	192 047 566	186 144 479

Kommunal sektor mottar over halvparten av tilskuddet, og privat sektor får hver tredje krone. I 2011 gikk altså to av tre tilskuddskroner til offentlig sektor.

At kommunal sektor får en større andel kunne handlet om økt sysselsetting særlig i pleie- og omsorgstjenestene. I neste tabell ser vi at det heller er omvendt, kommunal sektor får mye per arbeidsforhold i forhold til de andre sektorene. Her vil det å se på antall arbeidsforhold dra ned raten, så om vi hadde sett på antall ansatte, hadde tilskudd per ansatt vært enda høyere i kommunal sektor enn i de andre sektorene. Som for næringsfordelingen, viser vi 2011-tallene i egen figur.

Tabell 3.6 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, sektor, 2009-2012. Vektet.

	2009	2010	2011	2012 til og med august
Privat sektor og offentlige foretak	88	90	103	106
Kommunal sektor	166	203	211	202
Statlig forvaltning (inkl. RHF og HF)	81	81	83	66
Fylkeskommunal sektor	69	88	76	60
Totalt	116	130	139	133



Figur 3.6 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, sektor, 2011. Vektet

Vi ser på tilretteleggingstilskudd relativt til antall ansatte for de tre store næringene helse- og sosialtjenester, offentlig administrasjon og undervisning. Her viser vi bare på 2011-tallene, men det er relativt likt fordelt i perioden.

I 2011 mottok disse næringene til sammen 76 prosent av tilretteleggingstilskuddet, og har til sammen 57 prosent av de ansatte. Kommuner, statlige foretak og fylkene innenfor disse næringene mottar 66 prosent av tilskuddskronene.

Tabell 3.7 Andel av tilretteleggingstilskudd og andel av ansatte, sektor/næring, 2011.

	Andel av tilretteleggingstilskudd					Andel av ansatte				
	Privat	Kommunal	Statlig	Fylke	sum	Privat	Kommunal	Statlig	Fylke	Sum
HELSE- OG SOSIALTJENESTER	20	66	14	0	100	12	61	27	1	100
OFF. ADM., FORSVAR, SOSIALFORSIKRING	0	70	28	2	100	0	36	61	3	100
UNDERVISNING	5	75	6	14	100	4	57	21	18	100
Totalt for disse tre næringene	15	68	15	2	100	8	55	32	5	100
Av hele rammen/alle ansatte i IA-virksomheter	11	52	12	2	76	4	31	18	3	57

Private helse- og sosialtjenester får 20 prosent av tilretteleggingstilskuddet som gis til helse- og sosialtjenestene, og har 12 prosent av de ansatte innen disse tjenestene. Setter vi sammen høyre og venstre side av tallene bak tabellen over, finner vi antall kroner i tilretteleggingstilskudd per ansatt, se tabell 3.8. Tabellen viser dermed at private helsetjenester får en forholdsvis stor andel av tilskuddet i forhold til andel av de ansatte de utgjør. Kommunal sektor ligger høyt både innen pleie- og omsorg og i grunnskolen. Særlig er sykefraværet høyt i pleie- og omsorg, så det er naturlig at en stor andel går dit.

Tabell 3.8 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, sektor/næring, 2011. Vektet.

	Privat sektor	Kommunal sektor	Statlig forvaltn.	Fylkes-kommune	Totalt (vektet)
Helse- og sosialtjenester	371	246	117	57	225
Off. Adm., forsvar, sosialforsikring	0	303	71	117	155
Undervisning	124	123	29	71	94

3.3.3 Geografi

Det mangler informasjon om geografisk beliggenhet i enhetsregisteret for en til to prosent av de nesten 70 000 IA-virksomhetene i datagrunnlaget. Tabellen under viser at det er rimelig god spredning i hvor stor andel av IA-virksomhetene som har fått tilretteleggingstilskudd i de ulike fylkene.

Tabell 3.9 Andel av IA-virksomhetene som har mottatt tilskudd, fylke 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012
Akershus	8	8	9	9
Aust-Agder	6	7	8	7
Buskerud	6	7	7	7
Finnmark	3	4	6	5
Hedmark	7	6	7	7
Hordaland	6	5	6	7
Møre og Romsdal	4	4	5	4
Nord-Trøndelag	6	6	7	7
Nordland	6	6	6	6
Oppland	7	7	7	8
Oslo	5	6	5	6
Rogaland	7	8	7	7
Sogn og Fjordane	4	6	5	5
Sør-Trøndelag	5	6	6	6
Telemark	8	8	9	7
Troms	6	7	7	7
Vest-Agder	7	7	9	8
Vestfold	8	8	9	7
Østfold	7	9	8	8
Totalt	6	6	7	7

De ligger noe lavere i Møre og Romsdal, Oslo og Sogn og Fjordane, og litt høyere i Akershus, Telemark, Vest-Agder og Vestfold om vi ser på 2011. Generelt kan vi ut i fra denne tabellen konkludere med at IA-virksomheter i ulike deler av landet har relativt lik sannsynlighet for å ha mottatt tilretteleggingstilskudd de siste årene (spredning mellom fem og ni prosent). Dette betyr at Arbeids- og velferdsdirektoratet har truffet relativt godt med de brukte fordelingsnøkklene av tilskuddet til de ulike arbeidslivssentrene.

Tabellen under viser andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått til ulike fylker, men dette må ses i sammenheng med antall IA-virksomheter og størrelsen på disse. Det gjør vi i tabell 3.11.

Tabell 3.10 Andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått til ulike fylker 2009-2012.

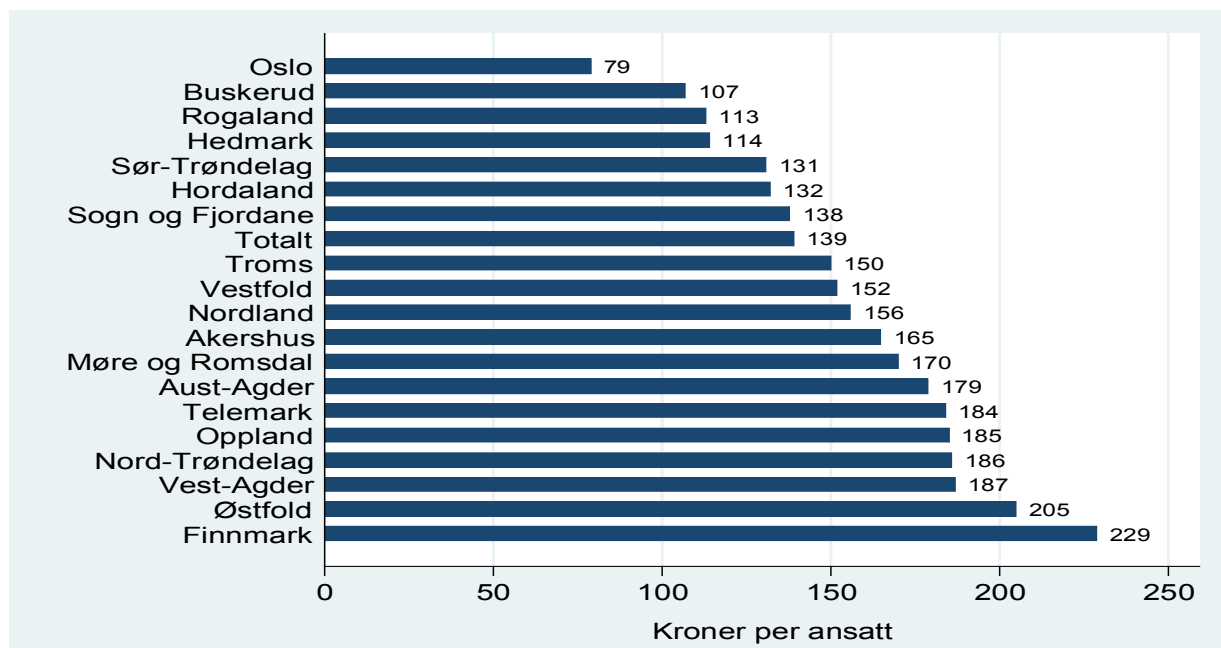
	2009	2010	2011	2012
Akershus	13	11	12	11
Aust-Agder	3	3	2	3
Buskerud	4	4	3	4
Finnmark	1	1	2	2
Hedmark	4	3	3	3
Hordaland	11	7	9	12
Møre og Romsdal	5	5	6	4
Nord-Trøndelag	3	2	3	3
Nordland	6	6	5	6
Oppland	4	4	4	4
Oslo	9	13	12	16
Rogaland	10	10	8	8
Sogn og Fjordane	2	3	2	2
Sør-Trøndelag	6	6	6	5
Telemark	4	3	4	3
Troms	3	4	4	3
Vest-Agder	4	4	5	4
Vestfold	4	3	4	3
Østfold	4	7	6	5
Totalt	100	100	100	100
Totalt fordelt beløp	152 834 549	176 519 270	192 047 566	186 144 479

Fra tabell 3.11 ser vi at Oslo ligger lavt når vi ser på fordelt tilretteleggingstilskudd og antall ansatte i IA-virksomheter. Ellers ligger Buskerud jevnt lavt, mens det er stor variasjon fra år til år i de andre fylkene.

Tabell 3.11 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per IA-ansatt, fylke, 2009-2012. Vektet.

	2009	2010	2011	2012
Akershus	150	145	165	141
Aust-Agder	199	197	179	183
Buskerud	105	105	107	104
Finnmark	77	137	229	161
Hedmark	132	107	114	104
Hordaland	129	103	132	172
Møre og Romsdal	111	127	170	116
Nord-Trøndelag	149	108	186	148
Nordland	153	163	156	163
Oppland	144	152	185	181
Oslo	53	85	79	107
Rogaland	126	141	113	114
Sogn og Fjordane	109	178	138	127
Sør-Trøndelag	112	142	131	117
Telemark	147	136	184	141
Troms	106	142	150	138
Vest-Agder	134	147	187	139
Vestfold	115	117	152	112
Østfold	115	233	205	167
Totalt	116	130	139	133

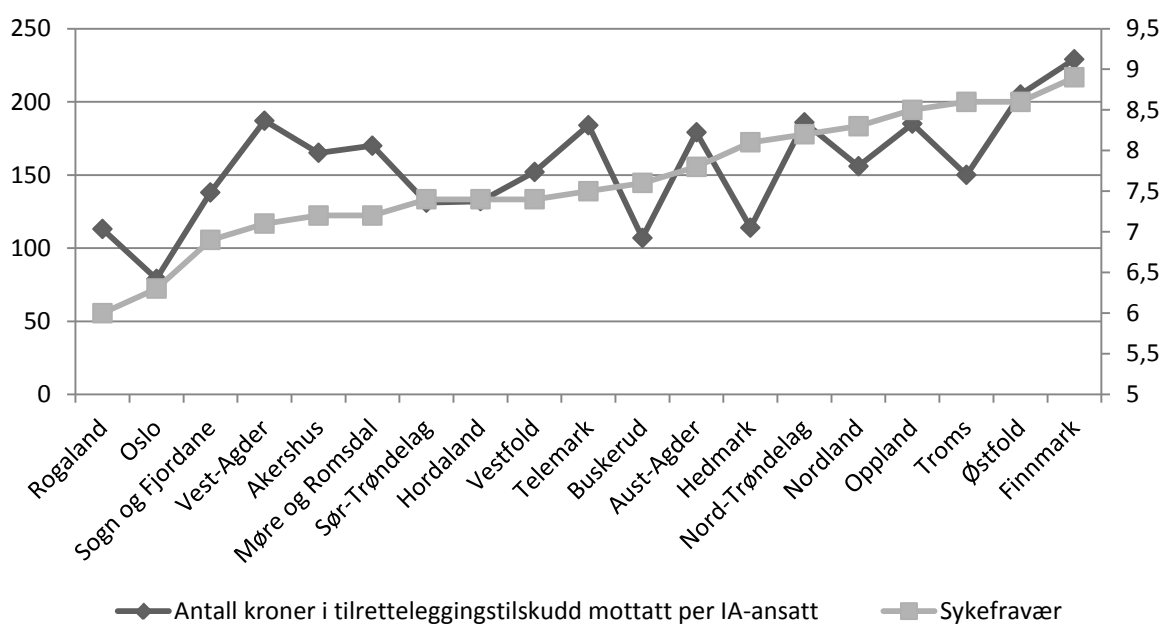
Fra figuren under ser vi kroner per IA-ansatt i virksomheter i ulike fylker i 2011, men det er altså her stor variasjon fra år til år, med unntak av i Oslo og i Buskerud som ligger lavt hvert år.



Figur 3.7 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, fylke, 2011. Vektet

Tilretteleggingstilskuddet er etter det vi forstår fordelt ut i fra antall sysselsatte i IA-virksomheter per fylke, slik at IA-virksomhetene har omtrent like stor sjanse for å ha fått tilskudd i perioden, uavhengig av fylke. Særlig Oslo ligger lavt i IA-andel, målt både ut i fra antall virksomheter, men også ut i fra antall ansatte. Buskerud ligger også relativt lavt.

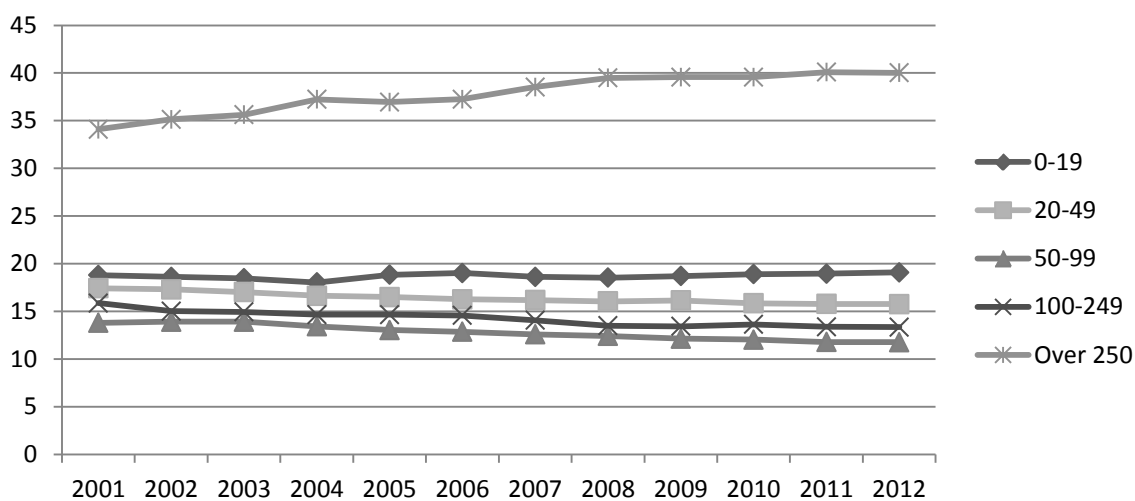
Det neste spørsmålet er om flere av tilskuddskronene relativt sett går til fylker med høyt sykefravær. I neste figur har vi satt sammen informasjon om tilretteleggingstilskudd per IA-ansatt og sykefraværsraten. Det er en viss sammenheng, men det er ikke systematisk slik at høyere sykefravær gir mer tilretteleggingstilskudd per IA-ansatt. Østfold og Finnmark har høyest sykefravær og får mest midler. Rogaland og Oslo har lavest sykefravær og får minst midler.



Figur 3.8 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt og sykefraværsprosent, fylke, 2011. Vektet

3.3.4 Virksomhetens størrelse

Fra IA-registeret vet vi at andelen store virksomheter blant IA-virksomhetene øker, se figur under.



Figur 3.9 Andel sysselsatte i IA-virksomheter etter størrelsen på virksomhetene

Figuren foran viser at det nå er rundt 40 prosent av de ansatte i IA-virksomheter som arbeider i en virksomhet med over 250 ansatte.

Generelt er det relativt store virksomheter som inngår Samarbeidsavtale og blir IA-virksomhet. Som vi ser i tabellen under, er det vanligst å få tilretteleggingstilskudd for virksomheter med 50-250 ansatte. Det er altså i disse to størrelsesgruppene det er flest IA-virksomheter som har fått tilskudd. Det er altså en relativt liten andel av IA-virksomhetene med færre enn 20 ansatte som får tilretteleggingstilskudd, og dette handler kanskje om hvilke virksomheter NAV Arbeidslivssenter typisk har kontakt med.

Tabell 3.12 Andel av IA-virksomhetene som har mottatt tilskudd, størrelse på virksomheten 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012
0-19 ansatte	5	5	5	5
20-49 ansatte	14	14	15	15
50-99 ansatte	21	22	22	21
100-249 ansatte	18	19	18	18
Over 250 ansatte	14	12	12	11
Totalt	6	6	7	7

I neste tabell ser vi at selv om det er lav sannsynlighet for å ha fått tilskudd for de små virksomhetene, går 40 prosent av det totale tilskuddet til disse virksomhetene. Dette er fordi det er mange små virksomheter – over 70 prosent av IA-virksomhetene i IA-registeret har under 20 ansatte. Dette er for eksempel kommunale enheter.

Tabell 3.13 Andel av tilretteleggingstilskuddet som har gått virksomheter med ulik størrelse 2009-2012.

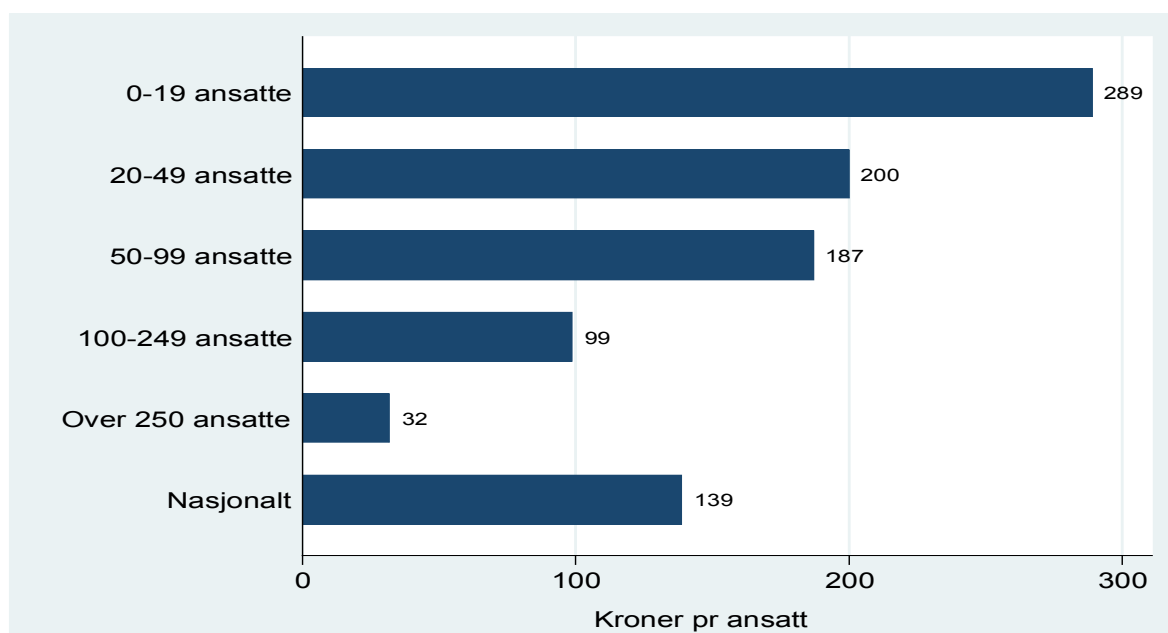
	2009	2010	2011	2012
0-19 ansatte	38	38	41	44
20-49 ansatte	24	23	24	21
50-99 ansatte	16	17	16	17
100-249 ansatte	10	12	10	10
Over 250 ansatte	12	10	10	8
Totalt	100	100	100	100
Totalt	152 834 549	176 519 270	192 047 566	186 144 479

Det ser ikke ut til å være en trend at de store virksomhetene prioriteres i større grad enn tidligere, heller omvendt. Det er også de små enhetene som får mest tilretteleggingstilskudd per ansatt, men det er sannsynligvis de som trenger det mest også.

Tabell 3.14 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt, virksomheter gruppert etter størrelse, 2009-2012. Vektet.

	2009	2010	2011	2012
0-19 ansatte	229	251	289	302
20-49 ansatte	164	185	200	170
50-99 ansatte	152	181	187	187
100-249 ansatte	83	112	99	99
Over 250 ansatte	34	32	32	26
Totalt	116	130	139	133

Bildet kommer tydelig fram i neste figur.



Figur 3.10 Antall kroner i tilretteleggingstilskudd mottatt per ansatt i virksomheter av ulik størrelse, 2011. Vektet

3.3.5 Om virksomheten er prioritert for innsats fra NAV

Vi har mottatt en datafil fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som inneholder listen over alle virksomheter som NAV kaller "prioriterte virksomheter". Dette ser ut til å være en stor andel av IA-virksomhetene fra IA-registeret (88 prosent). Fra tabellen under ser vi at nesten alle virksomhetene som får tilretteleggingstilskudd er en prioritert virksomhet. Det er mulig de blir "prioritert" gjennom å få tilskudd, men dette har vi ikke fått undersøkt.

Tabell 3.15 Beløp og andel av tilretteleggingstilskuddet som går til prioriterte virksomheter (2009-2012)

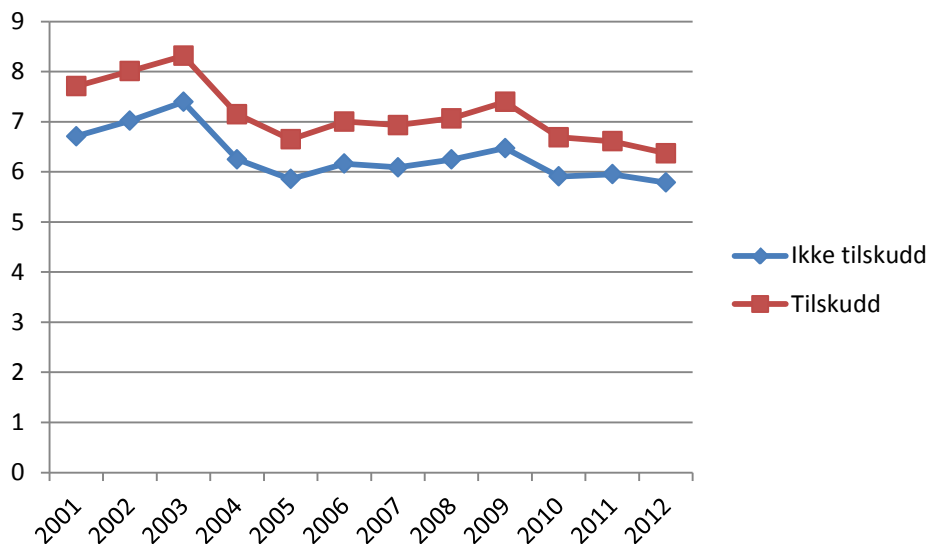
	Ikke prioritert	Prioritert	Totalt	Andel prioritert
2009	5 085 319	150 702 824	155 788 143	97
2010	4 113 286	175 675 648	179 788 934	98
2011	2 923 763	192 117 489	195 041 252	99
2012	1 257 138	187 901 769	189 158 907	99

Det er ikke så mye mer å si enn at det ser ut som nesten alle tilskuddskronene går til virksomheter som er prioriterte av NAV. Vi går nå over til å undersøke om de virksomhetene som får

tilretteleggingstilskudd, også har høyt sykefravær, noe det i utgangspunktet er grunn til å tro at de har, i og med at dette er et viktig kriterium for å bli vurdert for som virksomhet med spesielle utfordringer som skal prioriteres av NAV.

3.3.6 Sykefraværslnivå

I figuren under har vi gruppert virksomhetene i to grupper, de som har fått tilskudd en eller annen gang i perioden 2009-2012 og de som ikke har fått det.

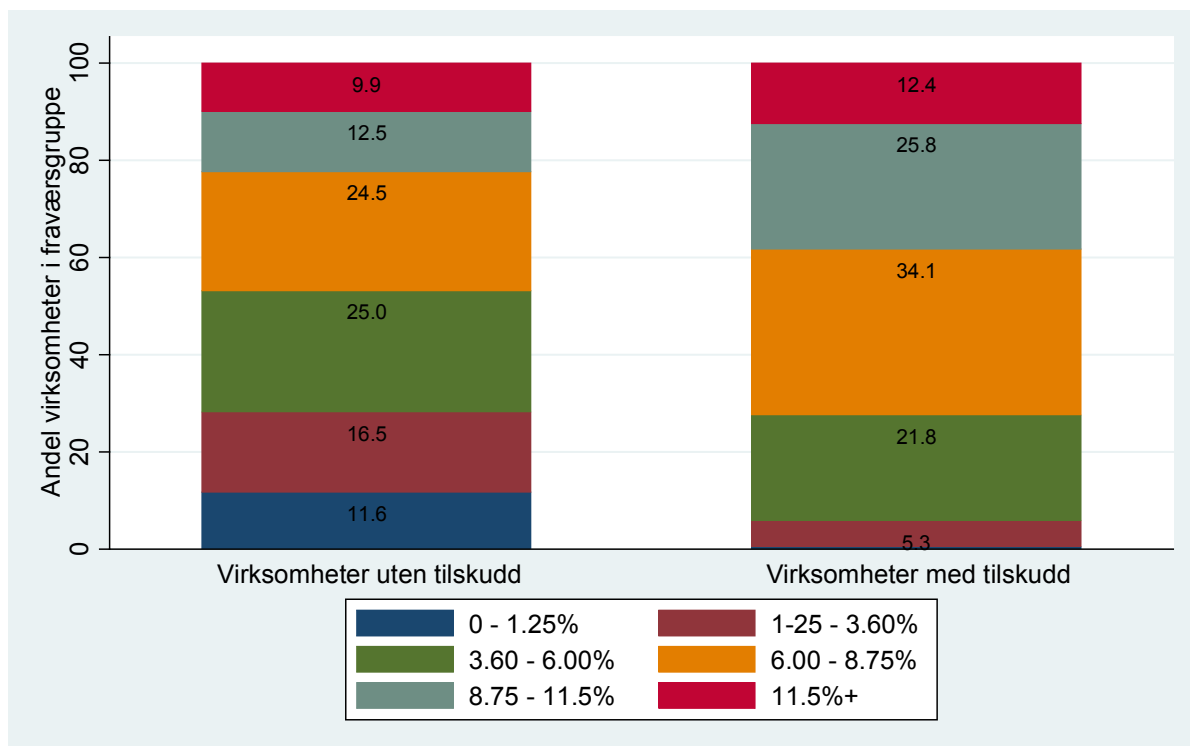


Figur 3.11 Legemeldt sykefraværslnivå blant de som har mottatt tilskudd og de som ikke har mottatt tilskudd 2009-2011. Vektet

Det er i alle fall høyere sykefravær totalt sett i virksomheter som har mottatt tilskudd. En enkel regresjon viser at de som mottar tilskudd har i gjennomsnitt 1,5 prosentpoeng høyere sykefraværslnivå enn de som ikke mottar tilskudd. Om vi kontrollerer for størrelse, sektor, næring og fylke forblir det slik at virksomheter som får tilskudd i gjennomsnitt har nesten ett prosentpoeng høyere sykefravær enn de som ikke får tilskudd.

Det ser derfor ut til at det er virksomheter med høyt sykefravær som får tilskudd, jf. intensjonen. Et gjennomsnittlig høyere sykefravær for de som får tilskudd trenger likevel ikke bety at alle virksomhetene som får tilretteleggingstilskudd har høyt sykefravær.

I figuren under har vi fordelt virksomhetene etter hvor høyt sykefravær de har.



Figur 3.12 Legemeldt sykefraværspersent (snitt i perioden 2001-2011 for hver virksomhet), persentilinndelt, 69 000 virksomheter.

Fra figuren kan vi lese at ingen virksomheter som har fått tilskudd som har et sykefravær under 1,25 prosent. Det er også relativt få av de som har fått tilskudd som har legemeldt sykefravær under 3,6 prosent i perioden. Det er altså ikke grunnlag for å si at det gis tilretteleggingstilskudd til virksomheter med lavt sykefravær i særlig grad.

Blant de med høyt sykefravær (over 8,75 prosent legemeldt sykefravær), ser vi at nesten 40 prosent av de som har fått tilretteleggingstilskudd har et så høyt sykefravær. Men vi ser også at 20 prosent av virksomhetene som ikke får tilskudd, har like høyt sykefravær. Det kan være mange grunner til dette, men vi vet at det ikke er alle som kjenner til tilretteleggingstilskuddet blant IA-virksomhetene.

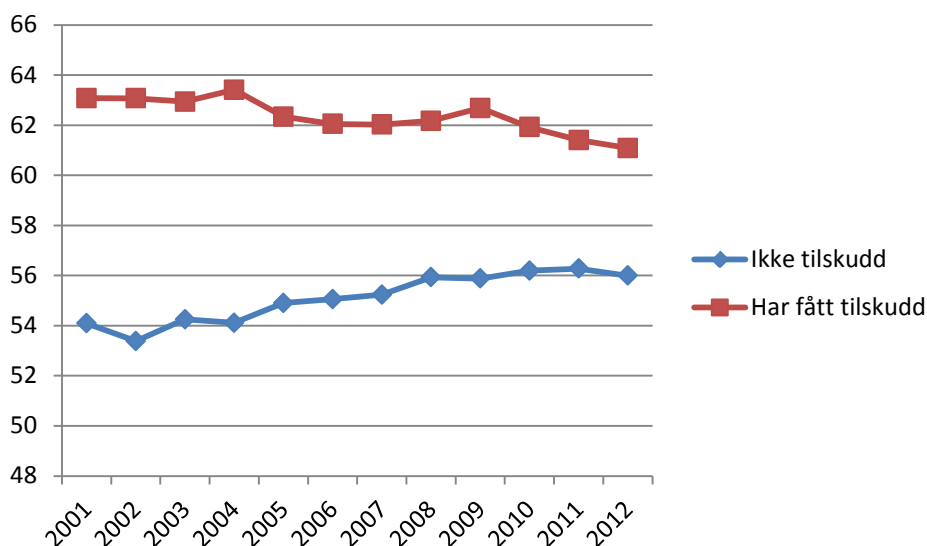
Vi konkluderer med at virksomheter med lavt sykefravær ikke får tilretteleggingstilskudd, men at en del av virksomhetene som ikke har fått tilskudd, har høyt sykefravær.

3.3.7 Kjønnssammensetning

Kjønnssammensetning i virksomhetene i forbindelse med tilretteleggingstilskuddet er en vanskelig kobling. Fordi sykefraværet er høyere blant kvinner i nesten alle næringer, vil en større andel kvinner i gjennomsnitt bety høyere sykefravær, og dermed som vi har sett, høyere sannsynlighet for å motta tilretteleggingstilskudd.

Vi ser helt bort fra sykefraværet her, og ser på andel kvinner i virksomhetene som har fått tilskudd i forhold til virksomheter som ikke har fått tilskudd. Fra figuren under ser vi at de som har fått tilskudd har en betydelig større andel kvinner enn virksomheter som ikke har fått tilskudd i perioden. Som for sykefravær, har vi her gruppert virksomhetene i de som har fått tilskudd en eller annen gang i perioden 2009-2012, og de som ikke har fått i løpet av samme perioden.

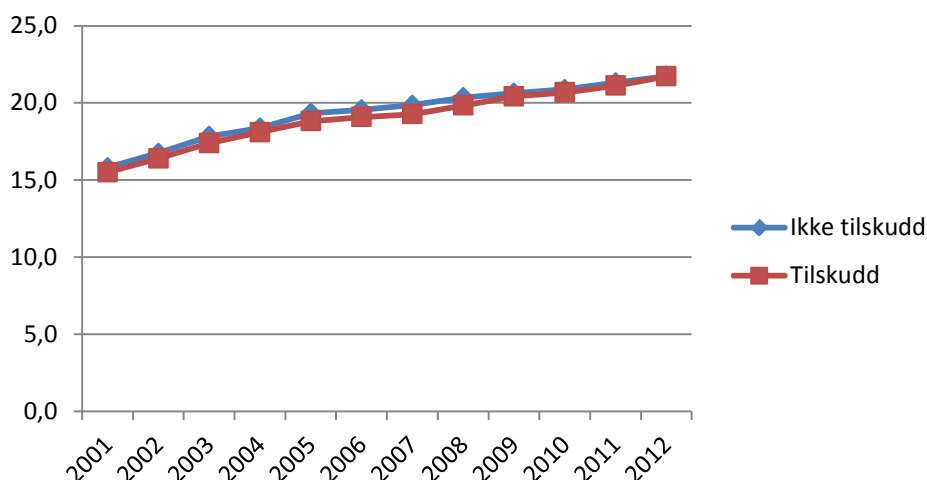
Andelen kvinner har gått noe ned i virksomheter som har fått tilskudd, mens det er økt kvinneandel i virksomheter som ikke har mottatt tilskudd. Forskjellene med høyere kvinneandel blant de som mottar tilskudd, forsvinner ikke med å kontrollere for sektor og næring, men blir vesentlig mindre.



Figur 3.13 Andel kvinner blant de ansatte, avhengig av om de har mottatt tilskudd eller ikke

Når vi ser på legemeldt sykefravær generelt, har eldre arbeidstakere høyere sykefravær. Virksomheter med en høy andel eldre arbeidstakere vil derfor i gjennomsnitt ha høyere sykefravær enn de med en lavere andel seniorer.

Det kan kanskje derfor være overraskende når vi ser at det ikke er forskjell i andel ansatte over 55 år i forhold til å få tilskudd eller ikke, se neste figur. Næringer med høy andel seniorer er primærnæringene, undervisning og offentlig administrasjon.



Figur 3.14 Andel ansatte over 55 år, avhengig av om de har mottatt tilskudd eller ikke.

Kjønns- og alderssammensetningen reflekterer i svært stor grad hvilke virksomheter som får mye tilretteleggingstilskuddsmidler (se kapittel 3.3.1).

3.4 Kjennetegn med virksomheter som får gruppetilskudd eller individtilskudd

I dette delkapitlet gjør vi nesten det samme som i forrige delkapittel, for å undersøke hva som kjennetegner virksomheter som får gruppetilskudd eller individtilskudd.

I tallene fra registeret i NAV fra regnskapsfilen for tilretteleggingstilskuddet, er det to kategorier:

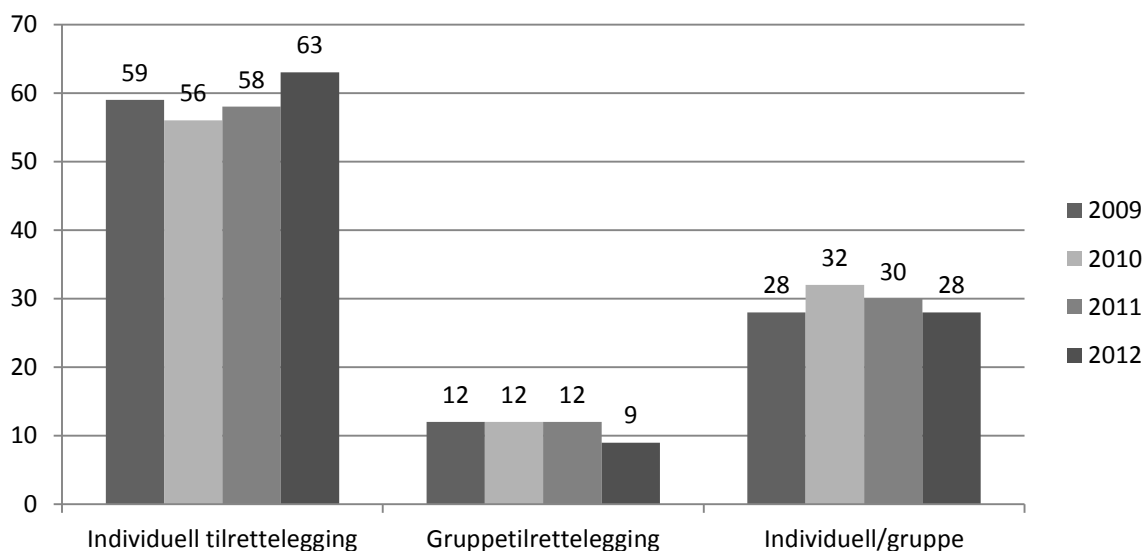
- individuell tilrettelegging
- gruppetilrettelegging

Det er svært mange av virksomhetene som mottar mer enn en utbetaling, og ofte er det brukt både individtilskudd og gruppetilskudd. Når data kobles til et paneldatasett er det nødvendig å aggregere utbetalingene på virksomhet. Vi har derfor en kategori som vi kaller "Individuell/gruppe" for de virksomhetene som har mottatt begge typer tilskudd.

Tabell 3.16 Type tilretteleggingstiltak

År	Individuell tilrettelegging	Gruppe-tilrettelegging	Individuell/gruppe	Sum	Totalt fordelt
2009	59	12	28	100	155 788 143
2010	56	12	32	100	179 788 934
2011	58	12	30	100	195 041 252
2012	63	9	28	100	189 158 907
Totalt	59	11	30	100	719 777 236

Som en ser av tabellen over, er andelen av tilretteleggingstilskuddet som går til individrettede tiltak klart den største, og er samtidig økende i fireårsperioden. Tallene er vist i figuren under. Som vi skal se, er det store fylkesvise variasjoner. Denne tendensen (økt andel til individrettede tiltak) er interessant bl.a. sett i lys av resultater fra spørreskjemaundersøkelsen blant ansatte ved Arbeidslivssentrene. Her sa 70 prosent av rådgiverne at deres arbeidslivssenter arbeider for å dreie aktiviteten over fra individrettede tiltak til gruppetiltak.

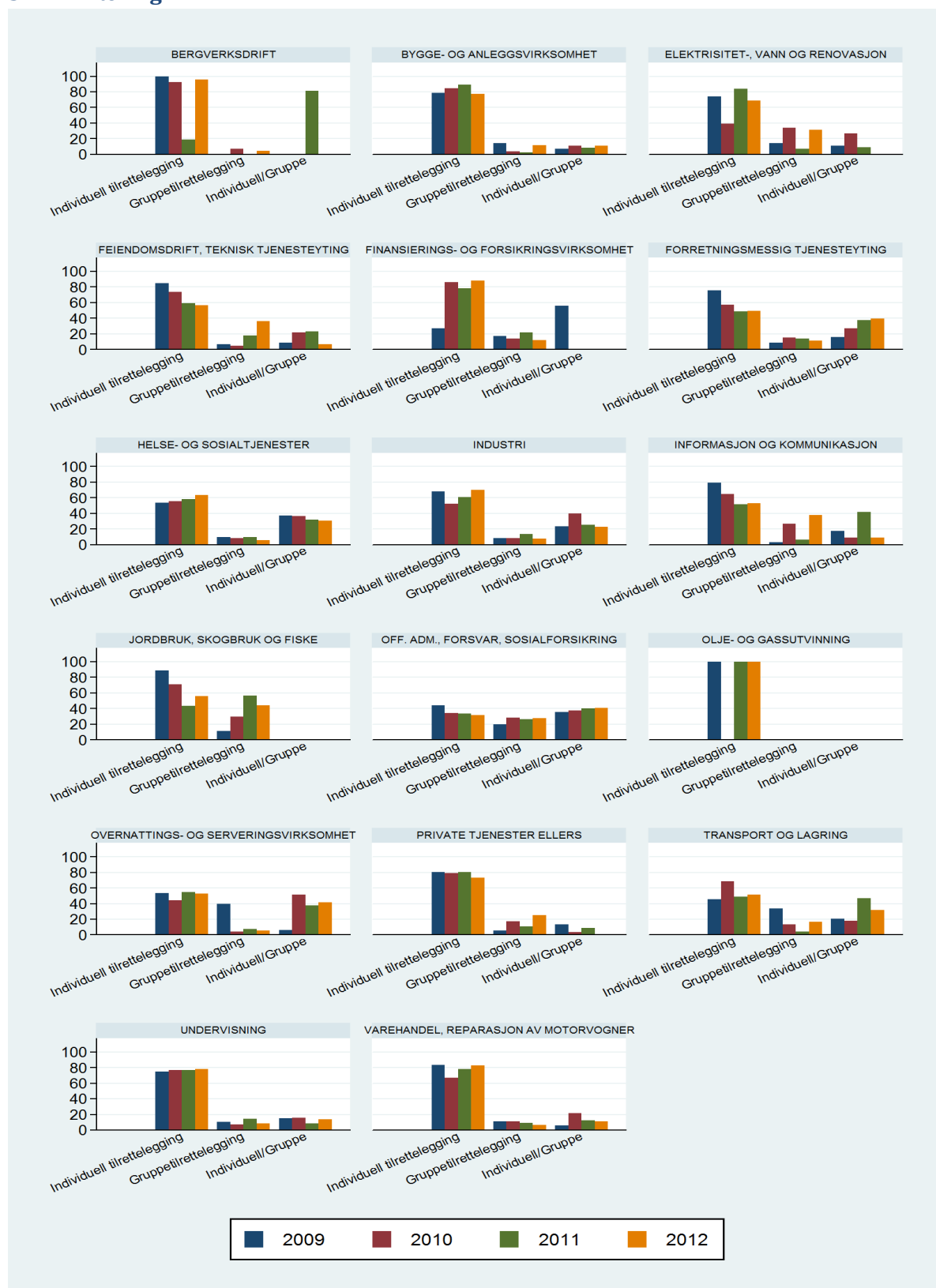


Figur 3.15 Beløp type tilretteleggingstilskudd det enkelte år, 2009-2012 (august)

Gjennom intervjuene og spørreskjemadata som vi kommer tilbake til i neste kapittel, fant vi en forklaring på økning i andelen brukt til individrettede tiltak i noen av fylkene. Flere av lederne ved Arbeidslivssentrene mener det kan henge sammen med at virksomhetene i vesentlig større grad bruker sine bedriftshelsetjenester aktivt, spesielt rundt gjennomføring av dialogmøter. De mener da at disse møtene øker fokuset på tilrettelegging generelt, og genererer forespørsler om tilretteleggingstilskudd, og da særlig på individnivå. Lederne viser også til at det har vært en økning i antallet søknader knyttet til innleie av vikarer. Noen ledere mener også at økningen i andelen benyttet på individrettede tiltak kan være en konsekvens av lovendringene i juli 2011⁷ og kravet om tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte. De mener da at lovendringene har gjort at henvendelsene fra virksomhetene i større grad er rettet mot vanskelig enkeltsaker. Tettere oppfølging, aktivitetskravet og gradert sykmelding har ifølge lederne for arbeidslivssentrene ført til at virksomhetene tilrettelegger tidligere, og arbeidstakers delaktighet er mer synlig. Det er vanskelig å vite om dette omfatter mange eller om det er enkeltobservasjoner. Vi finner ikke tilsvarende i datagrunnlaget fra IA-evalueringen i virksomhetene (Ose et al., 2013b). Arbeidslivssentrene har ofte et skeivt utvalg, fordi de oftere har kontakt med de "flinke" virksomhetene som vil gjøre endringer og setter i gang ulike prosjekter.

⁷ Prop. 89 L (2010–2011) Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven mv. (raskere oppfølging og sanksjonering av brudd på regelverket ved arbeidstakers sykdom)

3.4.1 Næring



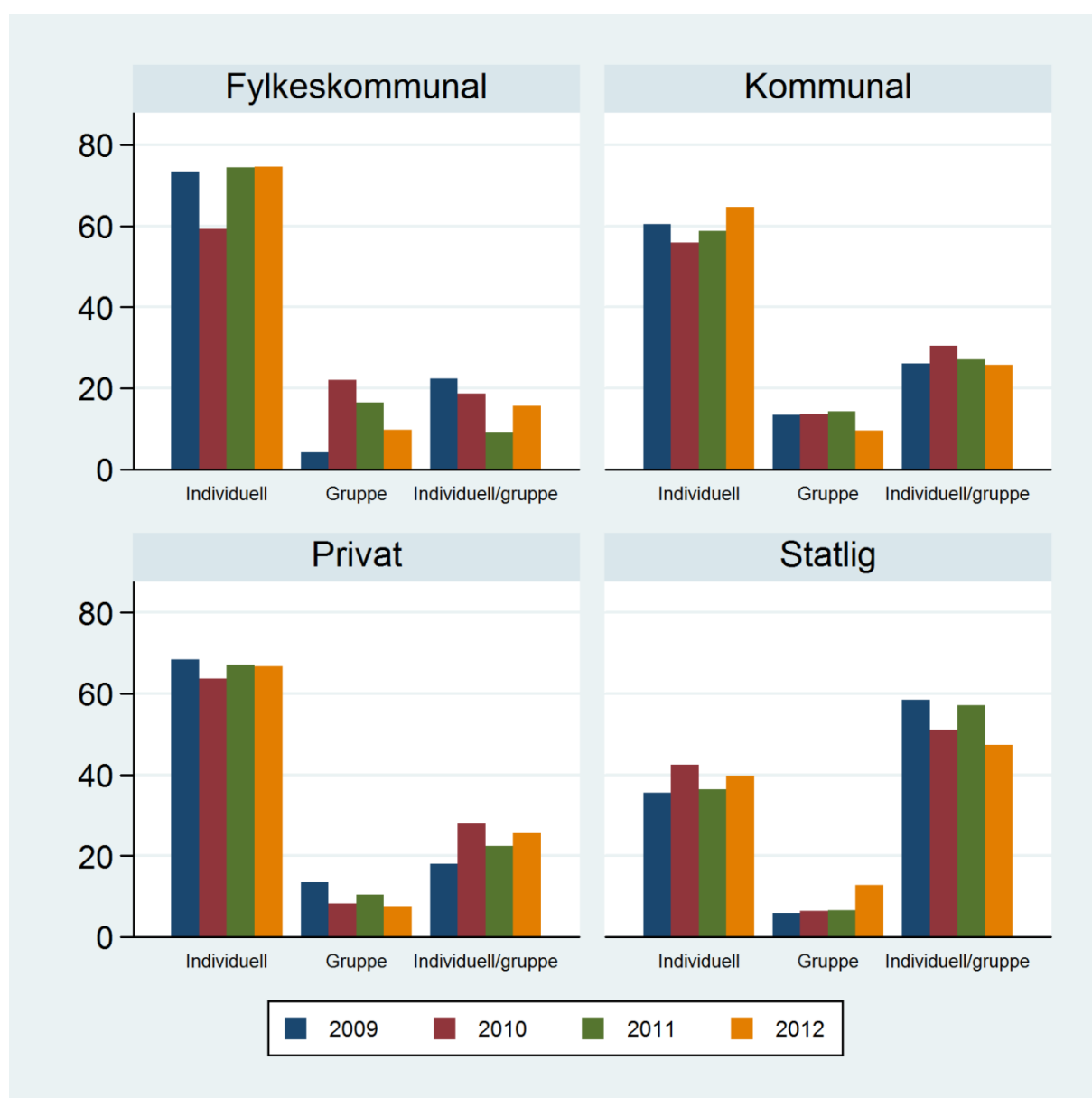
Figur 3.16 Prosentvis fordelt av tilretteleggingstilskuddet til ulike typer tilskudd, næring 2009-2012.

Forrige figur viser utviklingen for ulike tilskuddstyper innen ulike næringsgrupper. Det er stort sett høy andel tilskudd til individuell tilrettelegging i alle næringene. Vi ser også at innen undervisning er det særlig overvekt av individtiltak, men også i bygge- og anleggsvirksomhet.

I offentlig administrasjon etc. er det en mye jevnere fordeling blant tiltakene.

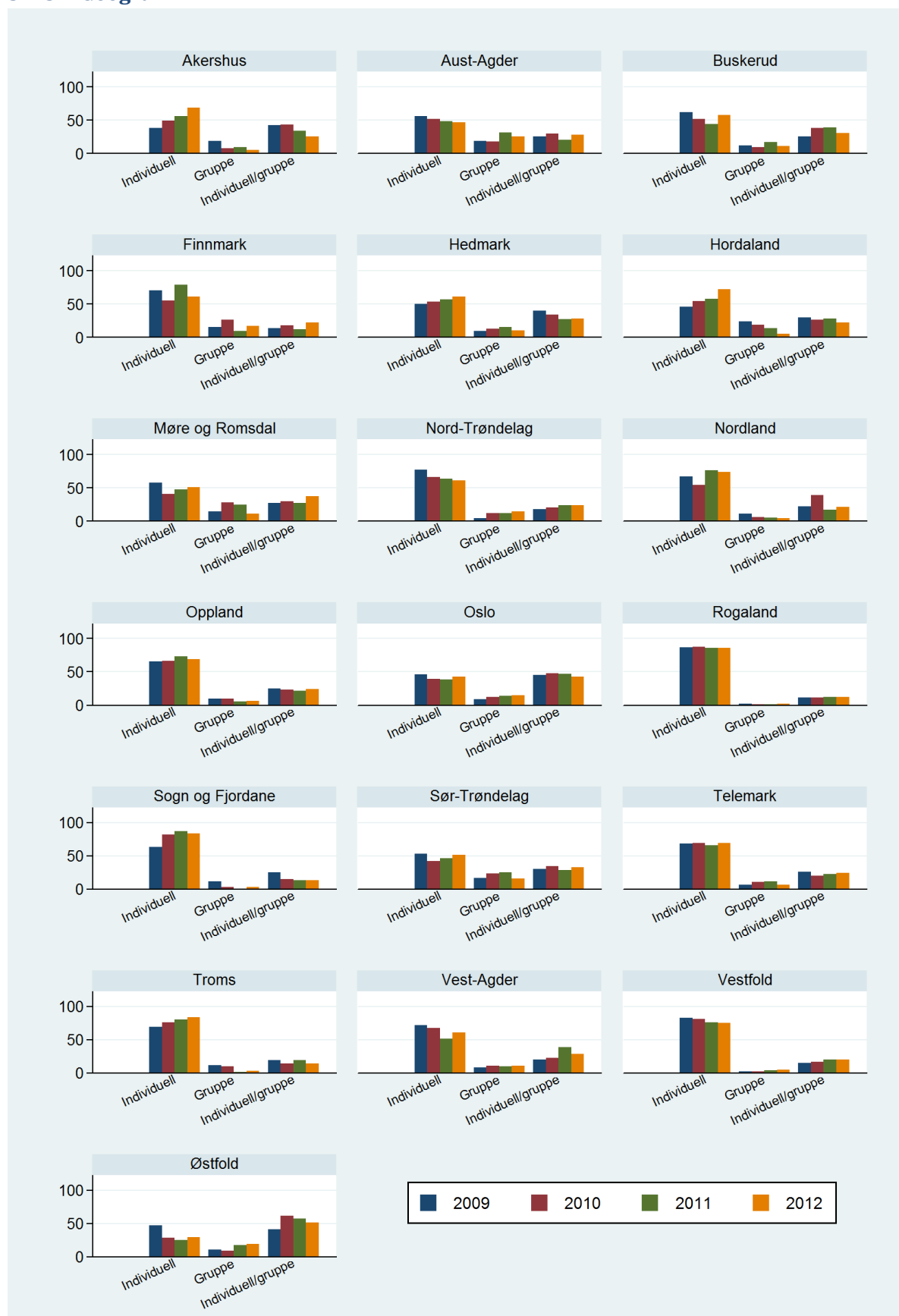
3.4.2 Sektor

I figur 3.16 ser vi på fordelingen av ulike typer tilretteleggingstilskudd i ulike sektorer. Vi ser at den tydeligste forskjellen er at virksomheter innen statlig sektor i større grad mottar begge typer tilretteleggingstilskudd. Dette har nok sammenheng med størrelsen på virksomhetene. Jo større virksomhet, jo høyere sannsynlighet for at de har mottatt flere typer tilskudd.



Figur 3.17 Prosentvis fordelt av tilretteleggingstilskuddet til ulike typer tilskudd av det sektor har mottatt, 2009-2012.

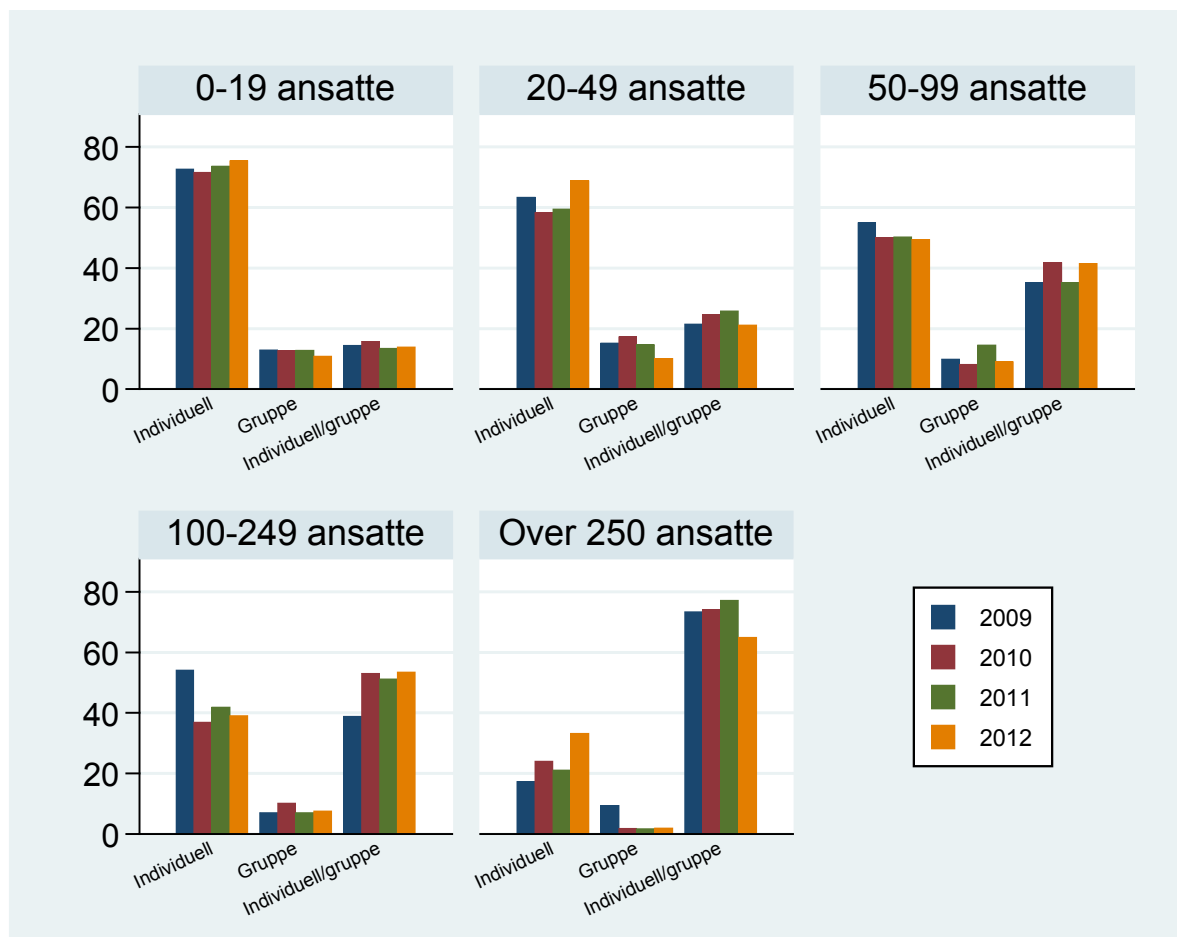
3.4.3 Geografi



Figur 3.18 Prosentvis fordelt av tilretteleggingstilskuddet til ulike typer tilskudd, fylke, 2009-2012.

Figuren foran viser tilretteleggingstilskudd fordelt på ulike fylker. Her er det tydelige og stabile forskjeller. Mens noen fylker nesten utelukkende har gitt tilskudd til individuell tilrettelegging (Rogaland, Sogn og Fjordane, Troms og Vestfold), er tilskuddet mye bredere benyttet i Oslo og Østfold, men også bred fordeling i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.

3.4.4 Virksomhetens størrelse



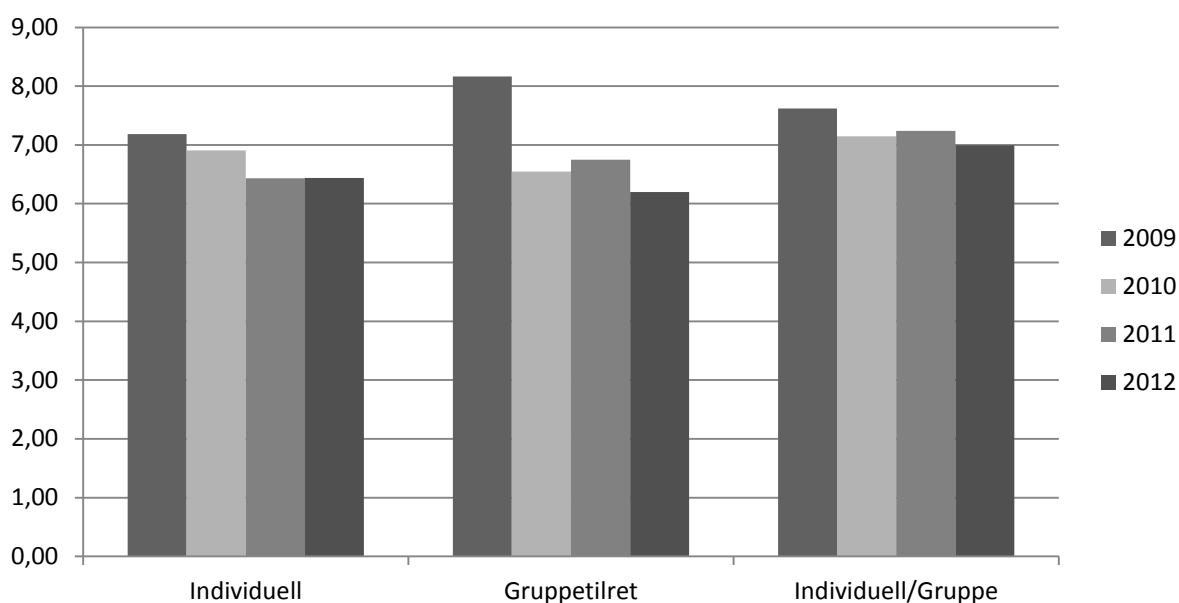
Figur 3.19 Prosentvis fordelt av tilretteleggingstilskuddet til ulike typer tilskudd av størrelse brukt, 2009-2012 (august)

Blant de minste virksomhetene er det typisk behov for tilskudd til tilrettelegging for enkeltpersoner. Her kan det være vanskeligere å få til gruppetiltak. Virksomheter med over 50 ansatte, har i større grad mottatt både individtilskudd og gruppetilskudd. Dette er helt naturlig fordi større virksomheter har flere søknader og dermed økt sannsynlighet for å motta flere typer tilskudd.

I neste avsnitt ser vi på sykefraværslivået i virksomhetene som har mottatt tilskudd for ulike typer tilrettelegging.

3.4.5 Sykefraværsnivå

I figuren under vises legemeldt sykefraværprosent for alle de litt over 10 000 virksomhetene som har mottatt tilretteleggingstilskudd i 2009-2012.

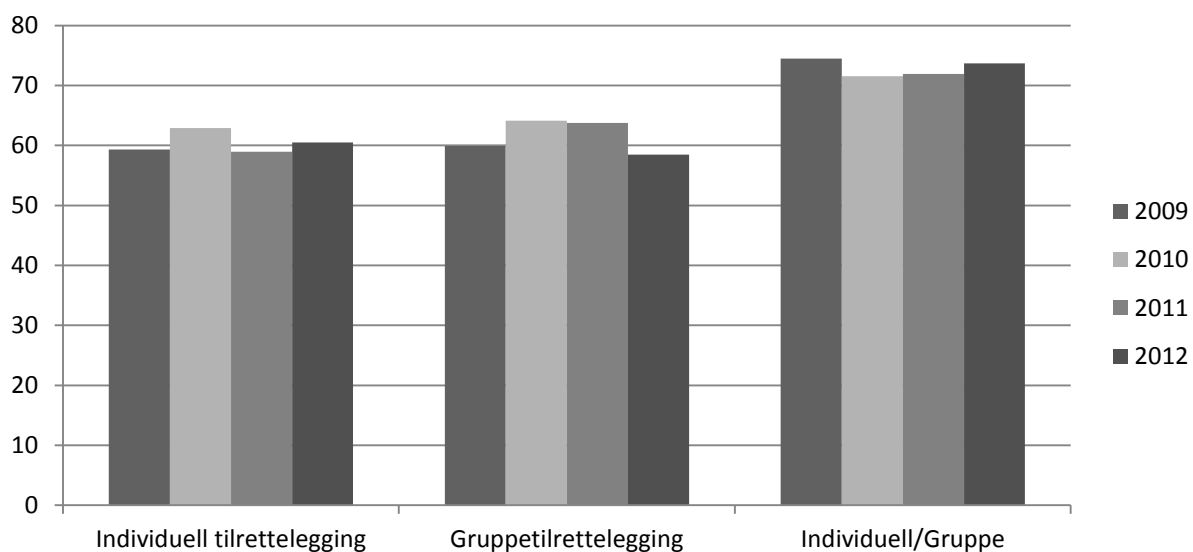


Figur 3.20 Sykefraværprosent i virksomheter som har mottatt ulike typer tilretteleggingstilskudd, 2009-2012

Det kan i fra figuren se ut som virksomheter som mottar tilskudd for individuell tilrettelegging har noe lavere sykefravær enn andre, men når vi tester dette grundig på bedriftsdata, finner vi ikke statistiske forskjeller i sykefraværet i virksomheter som mottar ulike tilskudd.

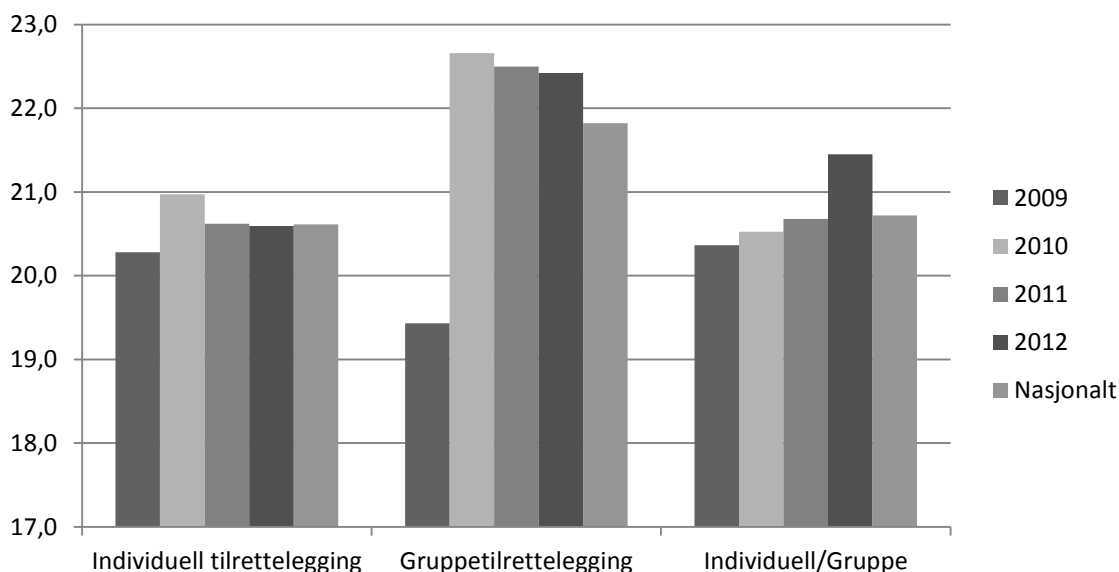
3.4.6 Alders- og kjønnssammensetning

Fra figuren under ser vi at virksomheter som mottar kombinasjon av individuell tilrettelegging og gruppetilskudd, har en noe høyere andel kvinner.



Figur 3.21 Andel kvinner i virksomheten og type tilskudd, vektet kvinneandel. 2009-2012.

Figuren under viser andel ansatte over 55 år i virksomheter som mottar ulike typer tilskudd.



Figur 3.22 Andel ansatte over 55 år i virksomheten og type tilskudd, vektet aldersandel. 2009-2012.

Virksomheter som mottar gruppetilskudd har en noe høyere andel ansatte over 55 år. Dette har sammenheng med sektor og næringer, og vi finner ikke tydelige sammenhenger i forhold til alderssammensetningen når vi kontrollerer for sektor og næring.

3.5 Oppsummering

IA-virksomheter har klart høyere sykefravær enn ikke-IA virksomheter. Dette kan være et argument for at tilretteleggingstilskuddet bør fortsette å være forbeholdt IA-virksomhetene. Vi har gått gjennom alle virksomhetene som har fått tilretteleggingstilskudd, og konkluderer med at ingen virksomheter med lavt sykefravær får tilretteleggingstilskudd, men at det er en del blant de som ikke har fått tilskudd som har høyt sykefravær. Selv om vi justerer for både sektor, næring og virksomhetsstørrelse, er det slik at virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd systematisk har høyere sykefravær. Dermed ser det ut som tilskuddet benyttes i henhold til føringene om at det er virksomheter med høyt sykefravær som skal prioriteres.

Det er relativt lik sannsynlighet for alle IA-virksomhetene å motta tilretteleggingstilskudd (uten å vurdere beløpet) rundt omkring i landet. Men når vi ser på utbetalt tilskuddsbeløp relativt til antall ansatte (totalt i IA-virksomhetene i fylket), finner vi at særlig Oslo og Buskerud ligger lavere enn resten. Dette er fylker med relativt lav IA-andel. Mindre virksomheter har lavere sannsynlighet for å ha mottatt tilskudd (fordi de er så mange), men målt i forhold til antall ansatte får de absolutt mest i tilskudd.

Virksomheter innen helse- og sosialtjenester, offentlig administrasjon og hotell- og restaurantnæringen får mest tilretteleggingstilskudd per ansatt. Kommunal sektor får betydelig mer tilretteleggingsmidler per ansatt enn andre sektorer, og andelen har økt de siste årene. Over halvparten av tilretteleggingstilskuddet går til kommunene (54 prosent).

77 prosent av tilretteleggingstilskuddet brukes til individrettede tiltak, og resten (23 prosent) går til gruppetiltak.

Det er tydelige og stabile forskjeller mellom fylker i hvordan tilskuddet fordeles på ulike typer tilrettelegging. Mens noen fylker nesten utelukkende har gitt tilskudd til individuell tilrettelegging (Rogaland, Sogn og Fjordane, Troms og Vestfold), er tilskuddet mye bredere benyttet i Oslo og Østfold, og det er også bred fordeling i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.

Om vi grupperer alle virksomhetene etter næring, finner vi at det er individuell tilrettelegging det oftest gis tilskudd til innen alle næringer. Men innen offentlig administrasjon etc. er det en mye jevnere fordeling mellom individuelle tiltak og gruppetiltak enn i de andre næringene. Vi ser også at innen undervisning og i bygge- og anleggsvirksomhet er det særlig overvekt av individtiltak, men det er mer bredde innen transport og lagring.

Når vi grupperer virksomhetene etter sektor, finner vi at det er statlig forvaltning som særlig skiller seg ut med en stor andel tiltak som er en kombinasjon av individuell tilrettelegging og gruppetilrettelegging.

Det er typisk de minste virksomhetene som mottar mest tilskudd til tilrettelegging for enkeltpersoner. Her er det sannsynligvis vanskeligere å få til gruppetiltak. Jo større virksomheten er, jo mer sannsynlig er det at de får tilskudd til tiltak for individ-/gruppekombinasjonen, men ellers er det ingen tydelige mønstre.

Sykefraværet er relativt likt i virksomheter som mottar tilskudd til individtiltak og i virksomheter som mottar tilskudd til gruppetiltak. Vi finner at det er en noe større andel kombinasjonstiltak i virksomheter med en høy andel kvinner, men dette forklares av nærings- og sektorforskjellene. Virksomheter som mottar gruppetilrettelegging har typisk en noe høyere andel eldre, men dette forklares også av nærings- og sektorforskjellene.

4 Erfaringer med og effekter av tilretteleggingstilskudd

4.1 Innledning

Kapitlet bygger på intervju og svar på spørreskjemaundersøkelser som beskrevet i kapittel 2. Her inngår erfaringer fra virksomhetene, NAV Arbeidslivssenter og sentrale myndigheter. Første del av kapitlet bygger videre på kapittel 3, og gir en mer kvalitativ tilnærming til hva som kjennetegner virksomhetene som mottar tilskudd. Deretter følger en gjennomgang av erfaringer fra aktørene i bruken av tilretteleggingstilskuddet, det vil si ansatte ved Arbeidslivssentrene og sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og ledere ved virksomhetene. Dette delkapitlet (4.3) er rettet mot problemstilling 2, det vil si typer tilretteleggingstiltak som har fått støtte, og erfaringer med disse. De to siste delkapitlene (4.4. og 4.5) tar for seg de to siste problemstillingene i evalueringen, nemlig betydningen av tilretteleggingstilskudd for sykefravær og uføreytelser, og effekten av kombinasjon av tilretteleggingstilskudd og andre tiltak/annen innsats.

4.2 Kjennetegn ved virksomhetene som søker om tilretteleggingstilskudd

I intervju med Arbeidslivssentrene tok vi opp spørsmålet om hvem som søker om tilretteleggingstilskudd. I tråd med resultatene vist i forrige kapittel, opplever ansatte ved Arbeidslivssentrene en forskjell mellom offentlig og privat sektor i bruken av ordningen, både i volum og type tiltak. Rådgiverne viser til at private virksomheter i større grad "ser behov og tilrettelegger der og da":

De fleste private virksomheter som jeg jobber med tar seg ikke bry med å søke om disse midlene da det er for lite penger og for mye papirarbeid (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det offentlige tar mye av tilskuddene ("er storkunder"), samtidig som Arbeidslivssentrene har en følelse av at snaue kommunale budsjetter, gjør at enkelte kommuner "misbruker ordningen":

Det kan være med å skjule et bemanningsbehov og dermed fungerer som et driftsmiddel (Rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det rådgiverne imidlertid savner fra virksomhetene er at de tenker mer systematisk og helhetlig. En rådgiver sier det slik:

Det er ikke noen klar målsetting om framtidig tenkning i forhold til jobb, men det iverksettes tilrettelegging uten mål og mening (seniorrådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det er store variasjoner med hensyn til hvor mye rådgiverne ved Arbeidslivssentrene er i kontakt med, og hører fra, de ulike virksomhetene. Leder og rådgivere mener det er vanskelig å si noe entydig om dem de nesten ikke hører fra, men noen av dem beskrives som virksomheter "som har fått det til". De jobber systematisk bl.a. med å redusere sykefraværet, og de tilrettelegger når behovet oppstår, uten å søke om tilretteleggingstilskudd (dette gjelder i følge rådgiverne særlig virksomheter i privat sektor). Et annet trekk ved virksomhetene er at de kjennetegnes ved god ledelse og godt samarbeid med tillitsvalgte med hensyn til "å finne løsninger, ikke bare pukke på

rettigheter". Ledelse og ansatte/tillitsvalgte har innsett at utvikling, endring og forbedring henger sammen med en forståelse av både en tilretteleggingsplikt og en medvirkningsplikt.

I spørreskjemaundersøkelsen ble rådgivere ved Arbeidslivssentrene bedt om å ta stilling til hvilke prioriteringer som legges til grunn for tildeling av tilretteleggingstilskudd.

Tabell 4.1 Vi bruker først og fremst tilretteleggingstilskuddet på de prioriterte virksomhetene med særlige utfordringer. Antall og prosent

	Antall	Prosent
Helt enig	18	6
Enig	110	36
Verken enig eller uenig	97	32
Uenig	64	21
Helt uenig	10	3
Ikke relevant	7	2
Totalt	306	100

Prioriterte virksomheter ble, etter det vi kjenner til, opprinnelig lansert som et begrep for å nå bedre resultater på delmål 1 i IA-avtalen. Virksomhetene ble valgt ut i fra høyt sykefravær, mange ansatte og virksomhetens evne og vilje til å arbeide målrettet. *Prioriterte virksomheter* er et begrep som henspiller på NAV og partene (lokalt) sine vurderinger av hvilke virksomheter som trenger særlig oppmerksomhet for å komme videre i sitt IA-arbeid. Virksomhetene skal bare inneha prioriteringsstatusen for en definert, kortere periode. 42 prosent av rådgiverne er enig i at de først og fremst bruker tilretteleggingstilskudd på prioriterte virksomheter (24 prosent er uenig).

Som vist i tabellen under er 42 prosent også enig i at det i hovedsak er virksomheter med høyt sykefravær som søker om tilretteleggingstilskudd (25 prosent er uenig).

Tabell 4.2 "Det er i hovedsak virksomheter med høyt sykefravær som søker om tilretteleggingstilskudd." Antall og prosent

	Antall	Prosent
Helt enig	39	13
Enig	90	29
Verken enig eller uenig	98	32
Uenig	65	21
Helt uenig	11	4
Ikke relevant	6	2
Totalt	309	100

I intervjuene, tidlig i prosjektperioden, var det flere av rådgiverne som hadde erfaringer med at enkelte virksomheter visste "*hvilke knapper de skulle trykke på*" for å få innvilget søknad om tilretteleggingstilskudd. Vi kartla derfor om rådgiverne mente at det var virksomheter som var gode til å skrive søknader som fikk tilskudd, heller enn de som ville hatt størst nytte av tilskuddet. Resultatet er vist i neste tabell.

Tabell 4.3 "Det er de virksomhetene som er best til å skrive gode søknader som får tilskudd, ikke nødvendigvis de som har mest nytte av tilskudd." Antall og prosent

	Antall	Prosent
Helt enig	32	10
Enig	68	22
Verken enig eller uenig	81	26
Uenig	92	30
Helt uenig	28	9
Ikke relevant	7	2
Totalt	308	100

32 prosent av rådgiverne er enig i at det er de som er best til å skrive søknader, og ikke nødvendigvis de virksomhetene som har mest nytte av tilretteleggingstilskudd, som får det. 39 prosent er uenig i utsagnet. Dette bekreftes et stykke på vei av svarene på det åpne spørsmålet i undersøkelsen om hva som ikke fungerer godt ved ordningen med tilretteleggingstilskudd. Rådgiverne peker her bl.a. på at tilskudd med dette kan bevilges til de gode søknadene, og ikke nødvendigvis til tiltak med størst effekt:

Ledere som er gode til å skrive har knekt koden og benytter tilretteleggingstilskuddet fra arbeidslivssenteret som dårlig vikarbyrå (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det ble i den sammenheng vist til at en hadde en opplevelse av at virksomheter var mer opptatt av tilskuddet enn av Arbeidslivssentrenes kompetanse eller av tiltakets effekt.

Et annet fenomen som Arbeidslivssentrene har erfaring med, er at noen virksomheter er kreative i den forstand at de mottar tilretteleggingstilskudd i en tremåneders periode, tar en pause, "og så er det ny runde med tilskudd". Rådgiverne formidler overfor virksomhetene at en permanent løsning for ansatte med eksempelvis kroniske lidelser og redusert arbeidsevne, er et arbeidsgiveransvar. Flere av rådgiverne mener at de er nødt til å følge med slik at tilskuddene ikke går med til å dekke en kronisk underbemanning, eller lønning av vikarer uten skulder-ved-skulder. Enkelte peker på at de har en følelse av å være med på "å finansiere dårlige kommunale budsjetter med statlige tilskuddsmidler".

4.3 Erfaringer med ulike typer tilretteleggingstiltak

4.3.1 Erfaringer fra virksomhetene

I det følgende gjennomgås sentrale tema som kom opp i intervju med virksomhetsledere. For å sette erfaringer med tilretteleggingstilskuddet inn i en større ramme har vi også spurt om samarbeidet med rådgiverne ved Arbeidslivssentrene. Vi har også spurt om søknadsprosessen for å få tilretteleggingstilskudd.

4.3.1.1 Sykefravær og tilrettelegging

Som diskutert i kapittel 2 har flere av våre informanter erfaring med tiltak innen helsetjeneste, pleie- og omsorgssektoren. Med vaktbelastning som en viktig årsak til sykefravær, blir tilrettelegging av arbeidstiden ansett som meget sentralt både for å forebygge og for og "*korte ned veien tilbake til arbeid etter sykefravær*".

På den forebyggende siden vises det til eksempler med behovsrelatert arbeidstid og ønsketurnus, hvor de ansatte selv er med og bestemmer sin turnus sammen med øvrige kolleger:

Det at de ansatte har stor påvirkningsmulighet på eget arbeid tror jeg er viktig for at vi ikke har høyere sykefravær enn det vi har (personalkonsulent)

På den reparerende siden av skalaen pekes det på at det gjennomføres alt fra store endringer i turnus- og vaktbelastning, justeringer i jobbrotasjonen, til små enkle grep i de daglige gjøremålene. Mange tiltak tar virksomhetene på egen kappe, enten fordi en mener dette ligger innenfor arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, eller fordi en ikke vil bruke tid på en NAV-søknad eller har tid til å vente på at søknaden innvilges:

Det meste vi setter i gang gjør vi uansett om søknaden blir godkjent eller ikke i NAV. Vi har økonomi til å gjøre det uansett (leder).

Noen virksomheter har jobbet bevisst med å få de ansatte til å benytte seg av egenmeldingsdagene framfor å oppsøke lege for å få sykmelding. En leder mener ansatte forholder seg annerledes til legemeldt fravær enn til egenmeldt fravær:

Vi så vi hadde mye legemeldt langtidsfravær og lite egenmeldt fravær. Erfaringen er at med egenmeldt fravær er man tilbake tidligere enn med legemeldt fravær (daglig leder).

Virksomhetene erfarer at man føler en tettere tilknytning til jobben i fraværperioden når fraværet er egenmeldt. Ansattes behov for en legitimering av fraværet er en viktig grunn for fortsatt bruk av legemelding. Tiltakene som virksomhetene har iverksatt er rettet mot kulturbygging, og å skape trygghet av typen "*vi stoler på deg når du sier du er syk*". Flere av virksomhetene viser til at de snakker med de ansatte om nødvendigheten av legemelding i konkrete situasjoner. Vi har også informanter som peker på at det kan være den enkeltes vilje til å være på jobb som har betydning for hvor raskt en kommer tilbake etter sykefravær:

Vi ser at det ofte er enkeltpersoners vilje som kan være begrensende faktor, så vi har jobbet mye med motivasjon (personalsjef).

Flere av virksomhetene viser til at de har jobbet mye med arbeidsmiljøet, bl.a. ved å bygge et fellesskap og skape en faglig identitet:

Vi har jobbet mye med arbeidsmiljøet vårt – har snakket om hvordan vi vil ha det på arbeidsplassen, og om sykefravær. Vi har hatt mye fokus på faget vårt, og på hvor viktig faget er for at vi skal kunne gi et godt tilbud til barna i barnehagen (daglig leder).

Flere av virksomhetene har tatt strukturelle grep for å sette arbeidsmiljø, fellesskap, jobbnærvær og sykefravær på dagsorden:

Vi har opprettet en HMS-gruppe som har sykefravær på agendaen. Vi har mange tydelige ansatte med høy arbeidsmoral og har skapt et godt arbeidsmiljø. Vi jobber aktivt med fokus på jobbnærvær, og har skapt en kultur hvor terskelen er høy for å være hjemme fra jobb (daglig leder).

Man har den holdningen at framfor å si stakkars deg, du må heller bli hjemme et par dager til, så viser vi viktigheten av at folk kommer, at vi har bruk for hver enkelt person. Det tror jeg er viktig (daglig leder).

Virksomheter har også jobbet systematisk med ansvarliggjøring av nærmeste leder, både rundt forebygging og i oppfølgingen av ansatte som blir sykmeldt:

Et grep vi tok var å legge personalansvaret ned på laveste ledernivå. Viktig psykisk å vise at ledere bryr seg – trenger ikke være store tiltaket (pleie- og omsorgssjef).

4.3.1.2 Samarbeid med Arbeidslivssentrene

Intervjumateriale viser stor variasjon med hensyn til virksomhetenes erfaringer med Arbeidslivssentrene og kontaktpersonene. Det varierer også hvor mye virksomhetene har hatt kontakt eller har hatt behov for kontakt med kontaktpersonene. Hovedinntrykket er at i den grad man har hatt kontakt, så har virksomhetene fått den bistanden de har hatt behov for, selv om virksomheter opplever at det har vært personavhengig hvor godt samarbeidet har vært:

Jeg har et navn ved arbeidslivssenteret. Etter at den forrige forsvant, har det ikke fungert godt (daglig leder).

Det fungerer greit nå, men ikke tidligere – det var stor frustrasjon om dette (daglig leder).

Vi har hatt veldig god kontakt med arbeidslivssenteret her, og vi har hatt dem på undervisning i ledergruppa og vi har gjort mange ting sammen med dem, og det synes jeg har vært veldig greit. De er veldig lydhøre for våre synspunkter (daglig leder).

Virksomheter med aktivitet i flere fylker viser til store variasjoner med hensyn til hvor aktive og løsningsorienterte man er ved Arbeidslivssentrene. Mens noen jobber tett med virksomhetene og er aktive bidragsytere, er andre mer passive mottakere av henvendelser og søknader.

Flere av virksomhetene som har erfaring med at arbeidslivssenteret og kontaktpersonene både har informert om tilretteleggingstilskuddet mer generelt (eksempelvis på kurs i regi av Arbeidslivssenteret), og har oppfordret virksomhetene "til å bli flinkere til å søke om tilskudd". En personalkonsulent forteller om følgende erfaringer:

Kontaktpersonen bruker jeg når vi trenger bistand. Hun gir oss tips også om tiltak og tilretteleggingstilskudd, om hva vi kan søke om og hva som ligger innenfor tilretteleggingsplikten. Hun hjelper oss også med hva som finnes av ulike virkemidler.

En annen mener at kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret tar for lite initiativ:

Vi føler jo at vi får grei tilbakemelding [...], men det er ingen oppfølging av oss eller noe slikt. Det er savnet, at de tar kontakt med oss også når vi ikke har etterspurt noe (personalsjef).

Noen av virksomhetene opplever at kontaktpersonen på arbeidslivssenteret mangler kunnskap om virksomhetene, og at søknadsprosessen om tilretteleggingstilskudd har tatt lang tid med mye korrespondanse fram og tilbake. Noen gir også opp underveis og tar "tilretteleggingstiltakene på egen kappe".

Et par av virksomhetene viser til at det er etablert faste møtearenaer hvor arbeidslivssenteret deltar – en arena som oppleves som verdifull og som fungerer godt:

Vi har møter med arbeidslivssenteret en gang i måneden der vi går gjennom alle som er sykmeldt og der vi prøver å finne muligheter for tilrettelegging (personalkonsulent).

Vi har en tett dialog med NAV og har to faste møter i året hvor arbeidslivssenteret deltar. Dette fungerer veldig bra (personalsjef).

Noen virksomheter finner det også frustrerende at Arbeidslivssentrene over tid endrer praksis med hensyn til hva det gis tilskudd til. Dette oppleves som ekstra problematisk i og med at flere av virksomhetene sa ja til IA-avtale nettopp på grunn av mulighetene for å få tilretteleggingstilskudd:

Vi har brukt tilretteleggingstilskudd til skulder-ved-skulder-vikar og til anskaffelse av diverse hjelpemidler, men arbeidslivssenteret har blitt restriktive og avdelingene får til svar at dette får de ta på eget budsjett (personalkonsulent).

Arbeidslivssenteret har sagt at de ikke ønsker søknader på gjenstander, men mer på forebyggende. Vi har fått til gjenstander tidligere (pleie- og omsorgssjef).

4.3.1.3 Å søke om tilretteleggingstilskudd

Veien fram til kunnskap om ordning med tilretteleggingstilskudd varierer noe blant virksomhetene; fra at man har deltatt på kurs i NAV-regi, at man har hatt en kontaktperson som "har stått på og anmodet oss om å søke", og til at man har fått tips fra andre virksomheter eller fra bedriftshelsetjenesten.

Virksomhetene oppgir at søknader om tilretteleggingstilskudd i hovedsak skrives av nærmeste leder, og til en viss grad i samarbeid med den sykmeldte og kontaktpersonen på arbeidslivssenteret. Et flertall av virksomhetene svarer eksplisitt nei på spørsmål om involvering fra bedriftshelsetjenesten og tillitsvalgte.

Flere av virksomhetene har flyttet vurdering av behov for tilretteleggingstilskudd og selve søknadsskrivingen fra et sentralt ledd i organisasjonen (f.eks. personalavdeling, organisasjons-

avdeling ol.), og ut til laveste ledernivå med personalansvar. Erfaringen er at dette gir økt nærhet, og gjør at søknaden blir mer treffsikker.

Virksomhetene vi har snakket med har erfaring med alt fra én til mange søknader om tilretteleggingstilskudd, og erfaringen er at første møte med søknadsskjemaet har vært problematisk:

Nei, jeg synes at det gikk jo greit, men det var jo gjerne fordi at det var andre gangen jeg var med (personalsjef).

Første gangen jeg søkte var det litt tungt og vanskelig å fylle ut søknadsskjemaet. Nå har jeg en mal som jeg bruker om igjen (daglig leder).

Virksomheter har erfaringer med at spesielt søknader om støtte til systemrettede tiltak har vært tunge og krevende prosesser. Flere virksomheter viser til "mye skriving fram og tilbake" før søknaden blir endelig. Informanter peker også på at NAV har sitt eget språk som har vært vanskelig å sette seg inn i, og at det hele kan bli for byråkratisk og tungvint:

Søknadsprosessen burde ha vært tydeligere. Vi har erfart å få avkortning til tilskuddet fordi vi hadde glemt å skrive et eller annet. Det burde vært enklere skjemaer så man ikke gikk i en eller annen formuleringsfelle (personalsjef).

Det var jo et tiltak og virkemiddel i IA-biten som skulle være veldig ubyråkratisk, men det vi erfarer at kanskje at har blitt det mest byråkratiske [...]. Det er tiltaksuenigheter, det er tilskudd og det er tilstander som blir borte og som vi ikke får svar på... Nei, det har ikke helt fungert synes vi (personalsjef).

Flere av virksomhetene har imidlertid fått god hjelp av kontaktpersonen på arbeidslivssenteret slik at de har sluppet "å gå i de verste fellene".

De av våre informanter som har virksomhet i flere fylker viser til at reglene for tildeling av tilretteleggingstilskudd praktiseres ulikt. Det oppleves som frustrerende at likelydende søknader behandles ulikt. Vi har også informanter som har erfart at gode søknader har blitt "avvist det ene året fordi rammene var blitt brukt opp", og så innvilget det neste året.

4.3.1.4 Typer tilskudd og effekten av dem

Flere av virksomhetene viser til at Arbeidslivssentrene har signalisert en bevegelse fra å gjelde gjenstander til å bli mer konsentrert om system, fra reparerende til forebyggende, og fra individ til gruppe. Blant våre virksomheter har man forståelse for en dreining mot system og gruppe, men peker samtidig på:

Arbeidslivssenteret må ikke helt glemme individet opp i systemtenkningen (daglig leder)

En ren overgang til system fra individ er en ikke ønsket utvikling – vi må ikke glemme individet (personalsjef).

Flere av virksomhetene vi har intervjuet har fått tilretteleggingstilskudd til skulder-ved-skulder-vikarer, og hovedinntrykket er at dette er tiltak som fungerer etter hensikten:

Det som er fint med skulder-ved-skulder-vikar er at den som jobber litt mindre føler at hun ikke er til belastning for de andre ansatte. Det kommer en ressurs utenfra som tar over noen av

arbeidsoppgavene. Det gir den effekten at de som er på den avdelingen heller ikke blir så slitne selv om noen jobber redusert (daglig leder).

Vikarordningene som har mottatt tilskudd varierer fra å utføre enkeltoppgaver, til å ta belastende vakter (primært innen helse og sosial, pleie og omsorg):

En person på sentralbord med dårlig rygg hvor vi satte inn en vikar. Den ansatte ble satt til litt andre oppgaver innimellom. Det fungerte og nå er hun i jobb (organisasjons- og personalsjef).

Tilretteleggingstilskudd var midt i blinken for oss. Vi hadde en ansatt som ikke kunne jobbe annet enn dagvakt. Da fikk vi tilskudd til å hente inn en vikar som kunne ta ubekvemvaktene i en periode. Dette var en vikar som tok de belastende vaktene uten å gå vakt sammen med den ansatte (personalkonsulent).

Det generelle inntrykket er at virksomhetene har gode erfaringer med tilretteleggingstilskudd til skulder-ved-skulder-vikarer og mener det har hatt tilsiktet effekt. Men det er ikke alltid at det fungerer etter hensikten:

Vi har fått tilskudd til ekstrahjelp til å sette inn på samme vakt som den personen som slet, og den ansatte hadde mindre fravær i den perioden. Men det hjalp ikke i ettertid for den ansatte da hun var tilbake i full jobb (leder).

Selv om virksomhetene rapporterer om at tilretteleggingstilskudd har effekt med hensyn til avlastning på individnivå, etterlyses bedre økonomi i tilskuddsordningen:

Vi får bare deler av vikarutgiftene dekket av tilskuddet (personalsjef).

Noen av virksomhetene har også mottatt signaler fra Arbeidslivssentre om at de vurderer om tiltaket er tilskuddsberettiget, eller om det i stedet er snakk om en mer generelt lav bemanning som ikke skal finansieres av ordningen med tilretteleggingstilskudd.

Vaktbelastningen ligger som sagt til grunn for mange ansattes ønske om eller behov for tilrettelegging, samtidig som virksomhetene opplever en konflikt og en utfordring knyttet til møtet mellom ansattes og tillitsvalgtes påpekning av tilretteleggingsplikten og virksomhetenes behov for å få dekket "de tyngre vaktene" (kveld, natt og helg). Samtidig er det "en del tunge løft som noen må ta". Flere av virksomhetene viser til at de har gått i, eller er i ferd med å gå i "tilretteleggingsfella". En har med andre ord lite eller ingenting å gå på med hensyn til tilrettelegging. Noen av virksomhetene mener de har strukket seg så langt i tilretteleggingen overfor enkelte medarbeidere at dette er medarbeidere som ellers ville ha blitt uføretrygdete:

Vi har en del som har tilrettelagt arbeid på en eller annen måte, men vi kan ikke lage spesialoppgaver for alle ansatte – det blir feil overfor de som ikke har tilrettelegging. Men jeg tror nok vi gjør mer enn vi burde når det gjelder tilrettelegging (leder).

Det er absolutt en kritisk faktor ett eller annet sted der. Hvor mye kan tilrettelegges før det går ut over andre? Det er noe vi hele tiden må tenke på, og selv om vi gjør det, så opplever vi jo at det går ut over andre (daglig leder).

Flere av virksomhetene viser i den forbindelse til at en i økende grad har søkt om og fått innvilget tilretteleggingstilskudd til forebyggende tiltak for nettopp å unngå å gå i denne "fella". Som en del av det forebyggende arbeidet, jobbes det mye for bedre arbeidsmiljø og bedre ledelse (både med og uten finansiering med tilretteleggingstilskudd). Det pekes på at et godt arbeidsmiljø gjør at kolleger er mer på tilbudssiden ("*er villige til å ta i et ekstra tak*") når de ser at en kollega trenger tilrettelegging og hjelp i perioder, samtidig som et tett og nært forhold mellom ansatte og nærmeste leder er et viktig grunnlag for å få til løsninger.

Videre anses det som viktig at sentral ledelse i virksomheten gir støtte til lokale ledere når alle muligheter for tilrettelegging er brukt opp, "*så de slipper å stå alene i en vanskelig situasjon*". For en del yrkesgrupper og på en del arbeidsplasser er det også vanskelig å finne alternative arbeidsoppgaver, dels fordi de ikke finnes, og dels fordi mulighetene er brukt opp fordi det er så mange som vil ha en eller annen form for tilrettelegging.

Ut over tilskudd til skulder-ved-skulder-vikar, er det stor bredde med hensyn til hva virksomhetene har fått tilskudd til: Kurs med ulike tema (eksempelvis stressmestring, ergonomi, arbeidsstillinger, helsefremmende lederskap), arbeidsbenker, kjøp av dataverktøy for oppfølging av sykefravær for ledere, innleie av coach for å arbeide med kulturbygging og forebygging, for å nevne noe. Mange har også kjøpt inn gjenstander for å kunne tilrettelegge det fysiske arbeidsmiljøet bedre. Slike gjenstander kan være alt fra forflytningsmidler og ulike typer heiser, til støydempende tiltak.

På spørsmål om hvilken effekt tiltakene har hatt for sykefraværet, varierer svarene fra "*dette har hatt en klar og direkte effekt*", til "*kursene ikke har hatt noen effekt, vi må jobbe i avdelingen i det daglige for å se effekter*". Hovedinntrykket, etter å ha vært gjennom intervju med 21 virksomheter som har mottatt tilretteleggingstilskudd en eller flere ganger, er at flertallet av virksomheter er klare på en positiv effekt av tiltak på individnivå, og tvilende eller direkte avvisende til om tiltak har effekt på gruppe- eller systemnivå. En del peker likevel på at effektene kan komme på litt lengre sikt:

Dette her er gruppetiltak, og det er sånn som du ikke kan se med én gang, at sykefraværet går ned. Det er mer med på å forebygge over lang sikt. Jeg tror på de som har jobbet i bransjen i veldig mange år, så det er klart at de har sine lidelser, og hvorvidt det har vært mindre sykefravær hos dem, det er vanskelig å si. Jeg tror at det utstyret vi har nå, først og fremst vil ha effekt om noen år (avdelingsleder).

4.3.1.5 Evaluering av tiltak med tilretteleggingstilskudd

Virksomhetene erfarer at Arbeidslivssentrene i liten grad etterspør evalueringer eller beskrivelse av effekt av tiltak som gis tilretteleggingstilskudd. I den grad dette forekommer, er det knyttet til tilskudd av et visst omfang, og da primært tilskudd til system/gruppetiltak. En leder forklarer:

Når vi får et tilskudd er det innenfor en viss tidsperiode. Så må du søke om endelig refusjon senest to måneder etter tilskuddets utløpsdato. Når vi søker om endelig refusjon følger det med en rapport hvor lederne må beskrive om tiltaket er gjennomført og hvilke konsekvenser har tiltakene hatt.

Noen informanter viser også til at de har jevnlige møter med arbeidslivssenteret hvor det gis en muntlig vurdering av tiltak som er gitt tilretteleggingstilskudd:

Vi tar opp erfaringene med tiltakene på det månedlige møtet med arbeidslivssenteret – hva som fungerer, men ingen systematisk tilbakemelding (personalkonsulent).

Vi må her ta det forbeholdet at en del informanter svarer at de ikke husker om de har blitt bedt om dette fra Arbeidslivssentrene.

4.3.1.6 Bedriftshelsetjenestens rolle

Honorar til bedriftshelsetjenesten omfattes som sagt ikke av denne evalueringen. Samtidig har bedriftshelsetjenesten en tydelig rolle i oppfølgingsarbeidet. Vi spurte våre informanter om bedriftshelsetjenestens rolle i tilretteleggingsarbeidet generelt, og når det gjaldt initiering og bruk av tilretteleggingstilskudd spesielt.

Det er naturlig nok store variasjoner med hensyn til hva slags bedriftshelsetjeneste virksomhetene har og med dette også hvor tett bedriftshelsetjenesten er på virksomhetene i arbeidet med tilrettelegging.

Vi har virksomheter i vårt utvalg som ikke helt *"vet hva vi skal bruke bedriftshelsetjenesten til"*, og at de har vært på besøk på arbeidsplassen for å se hvordan en jobber, *"uten at det kom noe mer ut av det"*. Videre har vi virksomheter hvor en eksempelvis har deltatt på kurs i regi av bedriftshelsetjenesten, *"uten å ha sett noen resultater av dette"*.

På den andre siden har vi virksomheter med et tett samarbeid med bedriftshelsetjenesten, hvor de oppleves som løsningsorienterte, de deltar i faste møter med virksomheten og arbeidslivssenteret o.a. I noen av virksomhetene har bedriftshelsetjenesten fremmet forslag om å søke tilretteleggingstilskudd til tiltak, både på individ- og gruppenivå.

Noen bedriftshelsetjenester har mye sektorkunnskap, noe som gjør det enklere for dem *"å sette seg inn i og komme med forslag til tilretteleggingsløsninger"*. Det er imidlertid få av virksomhetene i utvalget hvor bedriftshelsetjenesten har spilt en aktiv rolle i søknaden om tilretteleggingstilskudd.

4.3.2 Erfaringer fra NAV Arbeidslivssenter

Som beskrevet i kapittel 2 gjennomførte vi i 2013 en spørreundersøkelse til ledere og rådgivere ved NAV Arbeidslivssentrene. Her inngikk spørsmål både knyttet til denne evalueringen og til evalueringen av IA-avtalen. Det var derfor et omfattende skjema, med mange spørsmål særlig om tilretteleggingstilskuddet. I dette kapitlet presenteres resultatet av denne kartleggingen.

4.3.2.1 Hvordan fungerer tilretteleggingstilskuddet?

I spørreundersøkelsen til rådgivere ved Arbeidslivssentrene spurte vi blant annet: *"Generelt, hvordan synes du ordningen med tilretteleggingstilskudd fungerer?"* Svarfordelingen er gitt i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Hvordan synes du ordningen med tilretteleggingstilskudd fungerer?

	Antall	Prosent
Svært godt	31	10
Godt	126	41
Middels	111	36
Dårlig	25	8
Svært dårlig	12	4
Ikke relevant	4	1
Totalt	309	100

Tabellen viser at ca. halvparten av rådgiverne mener at ordningen med tilretteleggingstilskuddet fungerer svært godt eller godt, men det er også en del variasjon i oppfatningen. Det er imidlertid kun en relativt liten andel (12 prosent) som mener at ordningen fungerer dårlig. Som vi skal se senere i kapitlet er det ulike elementer som trekkes fram som positive eller negative.

Et hovedinntrykk fra intervjuer med ledere og rådgivere ved Arbeidslivssentrene er at tilretteleggingstilskuddet brukes forskjellig, arbeidsorganiseringen varierer, oppfatningene om innretning av tilskuddet og tolkning av gjeldende regelverk varierer, samtidig som opplevelsen av effekt eller nytte oppleves forskjellig. Erfaringene og holdningene varierer fra at tilretteleggingstilskuddet er et meget viktig og nyttig verktøy i sykefraværarbeidet, til at tilretteleggingstilskuddet er en ordning man godt kunne vært foruten i sin nåværende form, en ordning som kun genererer mye arbeid uten dokumentert effekt. Det synes med andre ord som om det innenfor forskrift, rundskriv og øvrige styringssignaler er rom for tolkninger – tolkninger som har gitt ulike utfall i de ulike fylkene.

Ledere og rådgivere beskriver tilretteleggingstilskuddet som et viktig insentiv for flere virksomheter til å inngå eller videreføre IA-avtalen. Tilretteleggingstilskudd kan fungere som et pedagogisk hjelpemiddel for å få virksomhetene til å gjøre mer av det de har gjort lite av, mer enn at dette er en rettighet, noe de har krav på. Flere av Arbeidslivssentrene viser til at de har måttet jobbe med å få virksomhetene til å forstå at et tilretteleggingstilskudd er av midlertidig karakter. Tilretteleggingstilskudd er ikke en refusjonsordning og må ses på som et stimuleringsmiddel, for å bidra til å sette i gang tiltak i en begrenset periode hvor de gode tiltakene videreføres i, og av virksomheten selv. Det siste poenget har man eksempler på at virksomheter har vanskelig for å forstå og ta inn over seg.

Rådgiverne ble i et åpent spørsmål bedt om å utdype sider ved tilretteleggingstilskuddet de mener fungerer godt og mindre godt.

Blant fordelene med tilretteleggingstilskuddet som rådgiverne trekker fram er blant annet at ordningen er en motiverende og stimulerende faktor for arbeidsgivere til å sette i gang tilretteleggingstiltak, både ved at arbeidsgiver opplever at de har NAV som en støttespiller, og ved at virksomheten får et bidrag som gjør det mulig å gjennomføre tilretteleggingstiltaket i praksis:

At bedrifter med dårlige økonomiske muligheter får en stimulering for å ta vare på og gi sine medarbeidere med redusert funksjons- og mestringsevne mulighet for å være i aktivitet den

aktuelle periode framfor å gå hjemme med full sykmelding (seniorrådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Flere av rådgiverne peker på at tilretteleggingstilskuddet slik sett har en bevisstgjørende effekt i virksomhetene og hjelper ledere i å tenke nytt og samtidig få en mulighet til å forebygge mulig langtidsfravær. Rådgiverne mener at mange av tiltakene ikke hadde latt seg realisere uten tilretteleggingstilskudd:

For noen virksomheter er tilskuddet avgjørende for om tilretteleggingstiltak blir iverksatt (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Videre vises det til at tilskuddet og prosessen rundt ordningen gjør det mulig for arbeidslivssenteret å komme i dialog med arbeidsgiverne, både konkrete tiltak her og nå (problemløsende), og mulighet til å diskutere systemtiltak på sikt (forebyggende). Rådgiverne mener tilretteleggingstilskuddet fungerer godt når tilretteleggingen er tydelig målrettet, inngår i et systematisk IA-arbeid og følges opp med en evaluering. Rådgiverne er også opptatt av den psykologiske effekten av tilskudds-ordningen; Det at arbeidsgiver og arbeidslivssenteret går inn i et spleiselag om tilrettelegging, fører til at det ansatte føler seg sett og verdsatt:

Det at leder og ansatt gjennom samtale/søknad ser på muligheter og fokuserer på det velfungerende og underbygge det som fungerer. Jeg mener at det mye handler om å bli sett og verdsatt og at leder forsøker å tilrettelegge. Det er også lettere å jobbe reduserte deler av dagen da tilretteleggingstilskudd kan kompensere for å ha noen tilstede ved siden av større deler av dagen, slik at man reduserer belastningene for den som er syk/må tilrettelegges for og for å redusere belastningene på resten av personalet (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Rådgiverne er samtidig klare på at dersom tiltakene skal ha noe læringseffekt, så må de følges opp med en evaluering.

Enkelte sider ved ordninger fungerer mindre godt. Mange rådgivere er enig med arbeidsgiverne om at søknadsprosessen er komplisert og byråkratisk med et omfattende dokumentasjonskrav. De sier også at dette gjør at særlig mindre virksomheter og virksomheter i privat sektor lar være å søke.

Tungvint og mye dokumentasjon synes mange. Kvir seg for å sette i gang prosessen. For arbeidskrevende og omstendelig. Genererer mye arbeid for IA-rådgiver; ofte mangelfullt utfylte søknader, oppfølgingsplan mangler osv. Må kontakte virksomheten og den aktuelle lederen (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Videre mener noen rådgivere at styringssignalene er uklare og at forskriften og rundskrivet gir rom for skjønn, noe som fører til at ordningen praktiseres forskjellig fra senter til senter, som igjen gjør at sentrene av noen virksomheter oppleves som lite profesjonelle:

Det blir gjort ulike vurdering i det enkelte fylke. Framstår useriøst overfor de mange regionale og nasjonale konsern (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Flere mener også at det er en uklar grense mellom hva som er tilskuddsberettiget og hva som ligger i arbeidsgiveransvaret (tilretteleggingsplikten). Rådgiverne mener at ordningen med tilretteleggingstilskudd har for beskjedne økonomiske rammer, at det kan settes et spørsmålstegn ved effekt og nytte av tiltakene, at en ønsker både klarere regler og større grad av fleksibilitet i regelverket, og at rådgiverne bør gis mer opplæring i hva som ligger i systemrettede tiltak.

Flere påpeker også at kravene til virksomhetene bør bli tydeligere med hensyn til å se tilretteleggingstilskudd i en større sammenheng og at arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt uavhengig av om det gis tilskudd eller ikke:

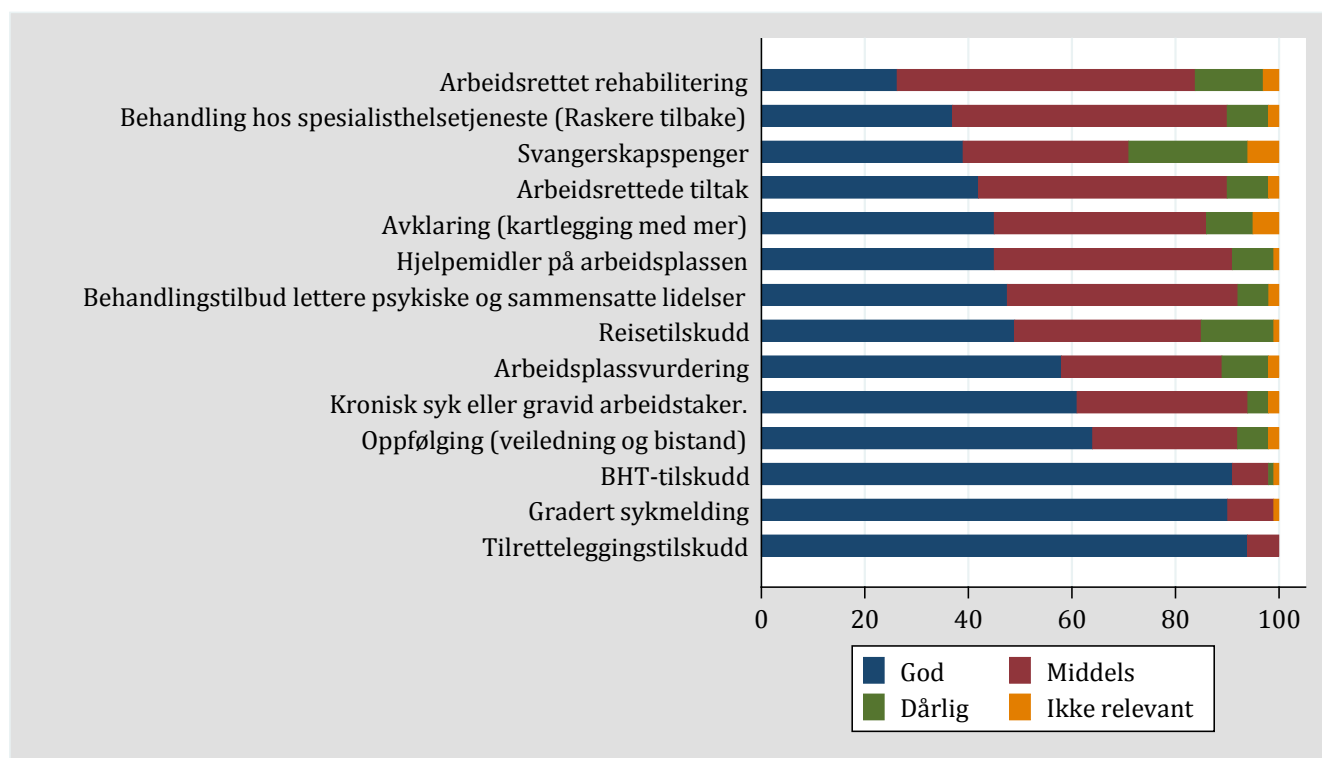
Man overfører ansvaret for tilrettelegging til NAV (samfunnet) i stedet for arbeidsgiver og arbeidstaker (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vi utdyper disse temaene i de neste kapitlene.

4.3.2.2 Opplevd kunnskap om og etterspørsel etter virkemidler

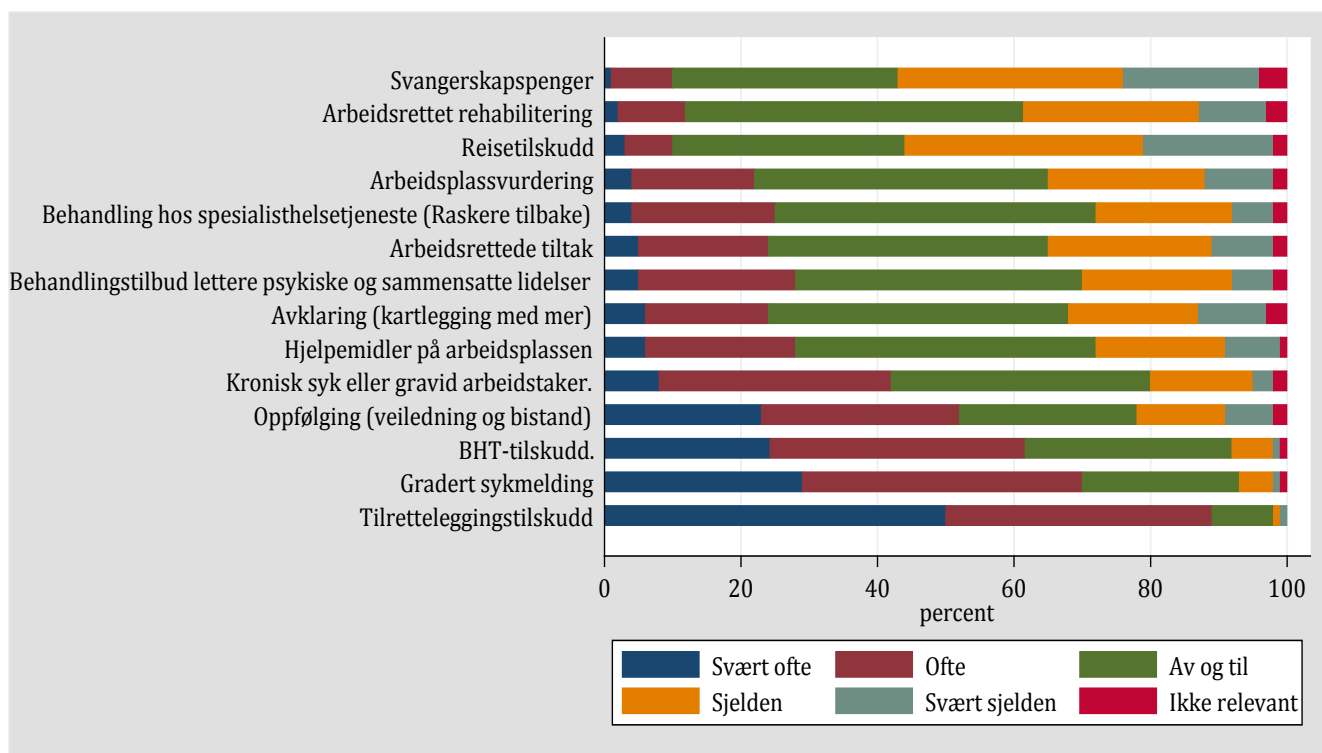
I spørreundersøkelsen kartla vi blant annet hvor mye kunnskap de ansatte ved Arbeidslivssentrene opplever å ha kunnskap om de ulike virkemidlene.

Figur 4.1 viser vi at det er særlig tilretteleggingstilskuddet i tillegg til gradert sykmelding og BHT-tilskudd rådgiverne mener de har god kunnskap om. En stor andel mener også de har god kunnskap om oppfølging, mens færre har kunnskap om arbeidsrettet rehabilitering og "Raskere tilbake". Det er ingen rådgivere som svarer at de har dårlig kunnskap om tilretteleggingstilskuddet, og ingen svarer at det ikke er relevant, mens over 90 prosent svarer at de har god kunnskap om virkemiddelet.



Figur 4.1 Ansatte ved NAV Arbeidslivssenter sin vurdering av sin egen kunnskap om virkemidler

Det ser ut til å være en tett sammenheng mellom egenvurdert kunnskap om tiltakene, og virksomhetenes etterspørsel. På spørsmål om hvor ofte virksomhetene etterspør informasjon om disse virkemidlene, svarer nesten 90 prosent at tilretteleggingstilskuddet etterspørres svært ofte eller ofte (Figur 4.2). Svært få svarer at tilretteleggingstilskuddet etterspørres "av og til" eller sjeldnere.



Figur 4.2 Hvor ofte etterspør virksomhetene informasjon om disse virkemidlene, ifølge ansatte ved NAV Arbeidslivssenter

4.3.2.3 Etterspørsel etter tilretteleggingstilskudd

Rådgiverne ble bedt om å vurdere hvor ofte IA-virksomhetene etterspør ulike tilretteleggingstiltak som de kan søke om tilskudd til.

Tabell 4.5 Hva virksomhetene etterspør. Prosent

Individrettede tiltak	Alltid	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	N
Merutgifter til vikar/ekstrahjelp	8	80	8	4	1	304
Tilrettelegging	7	82	9	1	1	308
Utgifter knyttet til arbeidsutprøving	2	44	33	19	1	300
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	2	53	33	10	2	304
Opplæring	1	45	38	15	1	303
Kurs og kortere opplæringstiltak	1	40	41	17	1	303
Tilskudd til transport til og fra arbeidsplassen	0	3	17	61	19	301
Gruppetiltak						
Opplæring	3	40	39	16	3	307
Kurs og kortere opplæringstiltak	2	45	40	11	2	305
Tilrettelegging	2	28	44	23	3	306
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	1	21	38	34	5	307

Innenfor individrettede tiltak etterspør virksomhetene oftest tilretteleggingstilskudd til tilrettelegging og dekning av merutgifter til vikar/ekstrahjelp. Av gruppetiltak er det tilskudd til opplæring, samt kurs og kortere opplæringstiltak som er mest etterspurt.

Rådgiverne ble også bedt om å oppgi hvor ofte de bevilget tilretteleggingstilskudd til de ulike tilretteleggingstiltakene. Dette er på ingen måte en nøyaktig måling, men kan gi et bilde av fordeling på ulike tiltak som bevilges.

Tabell 4.6 Hvor ofte det bevilges tilretteleggingstilskudd til ulike tiltak. Prosent.

Individrettede tiltak	Alltid	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	N
Merutgifter til vikar/ekstrahjelp	14	67	11	3	4	298
Tilrettelegging	10	80	7	1	3	298
Utgifter knyttet til arbeidsutprøving	7	44	30	13	5	297
Opplæring	4	43	34	14	5	299
Tilskudd til transport til og fra arbeidsplassen	4	17	12	40	27	299
Kurs og kortere opplæringstiltak	2	43	35	15	4	297
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	2	36	36	18	7	298
Gruppetiltak						
Tilrettelegging	6	51	26	13	5	297
Kurs og kortere opplæringstiltak	5	51	32	8	4	299
Opplæring	4	48	34	9	4	295
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	1	27	31	32	10	298

Blant de individrettede tiltakene bevilges det oftest tilretteleggingstilskudd til tilrettelegging og merutgifter til vikar/ekstrahjelp. 25 prosent svarer at de sjelden eller aldri bevilger tilskudd til gjenstander. Ser en på bevilgning av tilskudd til gruppetiltak, gjelder dette oftest tilskudd til tilrettelegging, opplæring, samt kurs og kortere opplæringstiltak. 42 prosent svarer her at de sjelden eller aldri bevilger tilskudd til gjenstander. Dette bekreftes også av intervjuene vi har gjennomført i undersøkelsen: Både Arbeidslivssentrene og virksomhetene viser til at det er blitt vanskeligere å få innvilget søknader om tilskudd til gjenstander. I henhold til opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble i 2011 vel 31 millioner kroner eller 11 prosent av samlet forbruk av tilskudd til tilrettelegging benyttet til gjenstander. I 2012 ble sju prosent eller vel 23 millioner kroner benyttet til gjenstander.

I vår undersøkelse blant lederne ved Arbeidslivssentrene påpekes det at fordelingen av tilskudd på individrettede tiltak og gruppetiltak gjenspeiler det virksomhetene etterspør. Dette bekreftes langt på vei av resultatene i tabell 4.5 og tabell 4.6; virksomhetene etterspør først og fremst tilskudd til tilrettelegging og vikarer som individrettet tiltak, og det er også dette Arbeidslivssentrene oftest bevilger tilskudd til.

I tillegg til det virksomhetene etterspør, mener lederne at fordelingen av midler mellom individrettede tiltak og gruppetiltak er et resultat av en kombinasjon av sentrenes prioriteringer og sentrenes forståelse og tolkning av sentrale føringer. Det er stor variasjon mellom fylkene i bruk av gruppetilskudd og individtilskudd. Tall fra 2011 viser at ett fylke benyttet 88 prosent av rammen til individrettede tiltak, og fem prosent til gruppetiltak, mens et annet fylke benyttet 35 prosent av rammen til individrettede tiltak og 52 prosent til gruppetiltak. Denne variasjonen bekreftes også av vår undersøkelse blant Arbeidslivssentrene hvor vi ba dem oppgi en omtrentlig fordeling av rammen på henholdsvis individtiltak og gruppetiltak. Av de 15 arbeidslivssentrene som ga tilbakemelding, er det 14 sentre som for 2011 oppgir at de bruker mest på individrettede tiltak (situasjonen var den samme i 2010). Dette er interessant sett i lys av resultatene presentert i tabell 4.7 nedenfor. For å få en vurdering av fordelingen mellom tilretteleggingstilskudd på individrettede tiltak eller gruppetiltak,

ble rådgiverne bedt om å si seg enig eller uenig i at de dreier aktiviteten over fra individrettede tiltak til gruppetiltak.

Tabell 4.7 Ved vårt arbeidslivssenter arbeider vi for å dreie aktiviteten over fra individrettede tiltak til gruppetiltak. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	89	29
Enig	123	40
Verken enig eller uenig	64	21
Uenig	20	6
Helt uenig	8	3
Ikke relevant	5	2
Totalt	309	100

69 prosent av rådgiverne mener de ved arbeidslivssenteret arbeider for å dreie aktiviteten over fra individrettede tiltak til gruppetiltak. Registerdata presentert i kapittel 3 viser imidlertid at andelen av tilretteleggingstilskuddet brukt på individrettede tiltak er økende i perioden 2010-2012.

Som diskutert tidligere mener ledere ved Arbeidslivssentrene at lovendringen sommeren 2011 er noe av årsaken til at man har sett en økende mengde søknader om individrettede tiltak. Rådgiverne ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å ta stilling til følgende utsagn:

Tabell 4.8 "Lovendringene i juli 2011 med tidligere stoppunkt i sykefraværsoppfølgingen har ført til at virksomhetene i større grad etterspør bistand i enkeltsaker knyttet til sykefravær." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	35	11
Enig	124	40
Verken enig eller uenig	85	28
Uenig	52	17
Helt uenig	8	3
Ikke relevant	4	1
Totalt	308	100

51 prosent av rådgiverne ved arbeidslivssentrene er enig i at lovendringen i 2011 har ført til at virksomhetene i større grad etterspør bistand i enkeltsaker knyttet til sykefravær (20 prosent er uenig). Registerdata (se kapittel 3) viser at andelen av tilretteleggingstilskuddet, som blir brukt på individuelle tiltak også økte fra 2011 til 2012.

I undersøkelsen blant ledere ved arbeidslivssentrene og i intervjuene med rådgiverne, problematiseres spørsmålet om bruk av tilretteleggingstilskudd på gruppetiltak. Flere av lederne mener at gruppetiltak kan bli litt diffuse med liten målbar effekt. Noen av lederne har et inntrykk av at gruppetilskudd blir brukt mer i trivselsøyemed enn faktisk tilrettelegging. Lederne presiserer at de stiller krav om at gruppesøknader skal være veldig godt begrunnet, med klare oppfatninger om hva tiltakene skal lede fram til av konkrete resultater, for å bli innvilget. Derfor er det en del sentre som mottar svært få søknader om gruppetilskudd, og de er som regel knyttet opp mot en bestemt gruppe av medarbeidere med samme tilretteleggingsbehov (f.eks. ergonomi).

En annen utfordring knyttet til å jobbe med gruppetiltak er at dette er mer omfattende prosjekter og kan ta lang tid fram til realisering. Når man kommer til det at tiltak skal iverksettes, "så er tilskuddspotten brukt opp". Dette kan gå ut over arbeidslivssenterets troverdighet vis-à-vis virksomhetene. Som en rådgiver uttrykker det:

Det skal ikke skje mer enn en gang før de velger og ikke tro på oss lenger.

I intervjuene med Arbeidslivssentrene om bruk av tilretteleggingstilskudd på henholdsvis individrettede tiltak og gruppetiltak, avdekkes det ulikheter både i regelforståelse og praksis. I spørreskjemaundersøkelsen blant rådgiverne ble de bl.a. spurt om hva som ikke fungerer godt ved ordningen med tilretteleggingstilskudd. I tilbakemeldingene pekes det nettopp på uklarheter i retningslinjene (forskrift og rundskriv):

Utfordrende å sikre lik praksis, og bedrifter snakker med hverandre (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vi er ikke samkjørte i tolkningen av regelverket (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vi kommer tilbake til erfaringer med søknadsprosessen og regelverk i et senere avsnitt.

Rådgiverne ved arbeidslivssentrene ble også bedt om å vurdere hvordan virksomhetene forholder seg til tilretteleggingstilskudd, og om virksomhetene mener at dette er noe de har krav på som IA-bedrift.

Tabell 4.9 "Virksomhetene ser på tilretteleggingstilskudd som noe de har krav på som IA-virksomhet." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	44	14
Enig	92	30
Verken enig eller uenig	79	26
Uenig	70	23
Helt uenig	19	6
Ikke relevant	5	2
Totalt	309	100

44 prosent av rådgiverne ved Arbeidslivssentrene opplever at virksomhetene ser på tilretteleggingstilskudd som noe de har krav på. Dette bekreftes også av svarene på det åpne spørsmålet om hva som ikke fungerer så godt innenfor ordningen med tilretteleggingstilskudd.

4.3.2.4 Bruk av tilretteleggingstilskuddet til vikar

I intervju med virksomheter, og ledere og rådgivere ved arbeidslivssentrene ble det vist til en økende oppmerksomhet omkring og søknad om tilskudd til skulder-ved-skulder-vikarer. Rådgiverne ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å si seg enig eller uenig i følgende utsagn knyttet til innleie av vikarer:

Tabell 4.10 "Min erfaring er at virksomhetene søker tilretteleggingstilskudd primært for å leie inn vikarer." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	54	18
Enig	102	33
Verken enig eller uenig	69	22
Uenig	71	23
Helt uenig	10	3
Ikke relevant	2	1
Totalt	308	100

Svarene bekrefter tilbakemeldingene i intervju med virksomhetene; 51 prosent av rådgiverne er enig i at det primært er tilretteleggingstilskudd til vikarer som etterspørres. 26 prosent er uenig i utsagnet. Tabell 4.2 ovenfor viste at 88 prosent av virksomhetene, enten alltid eller ofte, etterspør tilretteleggingstilskudd til utgifter knyttet til bruk av vikar eller ekstrahjelp. Blant rådgiverne er det en del skepsis knyttet til tilskudd til vikarer:

Offentlige virksomheter ser på tilretteleggingstilskudd som sitt vikarbudsjett når personer er sykmeldt. De setter ikke av egne budsjetter til sykefravær og krever derfor alltid full sats for at de skal kunne tilrettelegge. Dette oppleves frustrerende både for Arbeidslivssenteret og leger som får beskjed av arbeidstaker at de ikke får lov til å bli gradert sykmeldt for virksomheten har ikke råd til dette. "Vi har ikke budsjetter til å ha personen på jobb på toppen av en annen" er svært vanlige utsagn. Hvis virksomheten ikke setter i gang systemrettede tiltak samtidig så er forbedringene små. Det burde kreves mer av virksomhetene for å få tilgang til så store summer, nå er det for mange en hvilepute (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Rådgiverne ble i undersøkelsen bedt om å ta stilling til følgende utsagn

Tabell 4.11 Vi har eksempler på virksomheter som legger inn bruk av tilretteleggingstilskudd til vikarer i sine budsjetter. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	13	4
Enig	36	12
Verken enig eller uenig	57	19
Uenig	96	31
Helt uenig	88	29
Ikke relevant	18	6
Totalt	308	100

I intervjuene med Arbeidslivssentrene og i det åpne spørsmålet i spørreskjemaundersøkelsen om hvordan ansatte synes ordningen med tilretteleggingstilskudd fungerer, kom det fram eksempler på at virksomheter la tilretteleggingstilskudd inn i sine budsjetter og benyttet tilskudd for bl.a. å

kompensere for en permanent underbemanning. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at dette imidlertid ikke er noe fremtredende fenomen. 60 prosent av rådgiverne ved arbeidslivssentrene har ikke eksempler på virksomheter som legger bruk av tilretteleggingstilskudd til vikarer inn i sine budsjetter, mens kun 16 prosent sier de har det.

I forlengelsen av utsagnene om tilskudd og vikarer, ble rådgiverne ved arbeidslivssenteret bedt om å si seg enig eller uenig i følgende utsagn:

Tabell 4.12 Lønn til vikarer bør tas ut av ordningen med tilretteleggingstilskudd. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	27	9
Enig	42	14
Verken enig eller uenig	88	29
Uenig	101	33
Helt uenig	43	14
Ikke relevant	6	2
Totalt	307	100

47 prosent av rådgiverne er uenig i at lønn til vikarer bør tas ut av ordningen med tilretteleggingstilskudd (23 prosent er enige i utsagnet).

Intervjuene med arbeidslivssentrene viser at sentrene i utgangspunktet har stilt seg positive til denne bruken av tilretteleggingstilskudd, men har også observert at man innenfor noen områder langt på vei har tatt tilskuddet inn i vikarbudsjetten og planlagt med det i så stor grad at arbeidslivssentrene har funnet det nødvendig å operere med snevrere rammer for hva man kan være med å støtte:

Blir for mange søknader om individ og vikarlønn, vanskelig å måle. Kommer vikaren i tillegg til vikar for refusjon av sykepenges, der arbeidstaker er gradert? Ikke nødvendig med 36 uker for individ. En periode er nok, så bør virksomheten ta over med mer varige løsninger (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Som nevnt tidligere forteller Arbeidslivssentrene at det er en økning i antall søknader knyttet til innleie av vikarer. Siden det ikke er tilknyttet informasjon om hvilket tiltak det er snakk om i registerdata (annet enn om det er gruppetiltak eller individtiltak), er det umulig å finne ut om dette er tilfellet.

Både i undersøkelsen blant arbeidslivssentrene og i intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet kommer det fram at en bør kunne diskutere om lønn til vikarer bør tas ut av ordningen med tilretteleggingstilskudd. Samtidig har man eksempler på at dette har vært en nyttig måte å få en ansatt tilbake fra sykmelding – det å avlaste. I slike situasjoner argumenteres det med at da får virksomhetene refusjon av sykepenges som kunne vært brukt til å lønne vikaren. Dette må da vurderes – om det er rimelig å stille det kravet til virksomheten at de skal bruke sykepengerefusjonen til å lønne vikaren – ikke tilretteleggingstilskuddet, men noen ganger er det riktig å gå skulder-ved-skulder. Arbeidslivssentrene har også eksempler på virksomheter hvor det søkes om tilretteleggingstilskudd til vikar igjen og igjen, hvor en har funnet det nødvendig å kontakte virksomheten og påpeke at dette er en situasjon som virksomheten bør ta høyde for i bemanningsplanen.

4.3.2.5 Retningslinjer og praksis

Som sett tidligere er det en del rådgivere som opplever at det er ulikheter i tolkning av regelverk, som igjen gir ulik praksis ved sentrene, og at dette er en svakhet ved dagens ordning. Derfor ble rådgiverne ved arbeidslivssentrene bedt om å gi en vurdering av de retningslinjene som ligger til grunn for tilretteleggingstilskudd.

Tabell 4.13 "Retningslinjene (forskrift og rundskriv) for bruk av tilretteleggingstilskudd er enkle å forholde seg til." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	26	8
Enig	119	39
Verken enig eller uenig	69	22
Uenig	70	23
Helt uenig	23	7
Ikke relevant	2	1
Totalt	309	100

47 prosent av rådgiverne er enig i at retningslinjene for bruk av tilretteleggingstilskudd er enkle å forholde seg til, mens 30 prosent er uenig. Resultatene sier imidlertid ingen ting om hvordan retningslinjene praktiseres, og funn fra både intervju og spørreundersøkelse tyder på at det er store variasjoner.

I Rolledokumentet heter det at Nasjonal koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssentre i henhold til IA-avtalen skal *"arbeide med utvikling av oppgaveporteføljen i arbeidslivssentrene, utveksle informasjon og spre effektiv praksis. Dette skal være med på å utvikle NAV Arbeidslivssentre til sentre med nasjonalt enhetlige tjenester"*. Videre heter det: *"Dette vil bidra til å sikre enhetlig utvikling av NAV Arbeidslivssenter og at tjenestene herfra er koordinert med og tilstrekkelig integrert i etatens øvrige tjenester til arbeidsgiver og brukere"*. Rådgiverne ble i undersøkelsen bedt om å ta stilling til følgende utsagn:

Tabell 4.14 "Ved vårt arbeidslivssenter har vi en ensartet praksis når det gjelder bruk av tilretteleggingstilskudd." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	15	5
Enig	92	30
Verken enig eller uenig	90	29
Uenig	81	26
Helt uenig	25	8
Ikke relevant	4	1
Totalt	307	100

Rådgiverne er delt i oppfatningen av om de ved arbeidslivssenteret har en ensartet praksis. 35 prosent er enig, mens 34 prosent er uenig. Våre intervju med arbeidslivssentrene viste en opplevelse av ulik praksis og tenkning omkring bruk av tilretteleggingstilskuddet, både sentrene imellom og internt ved det enkelte arbeidslivssenteret:

Ulik forståelse på ALS av til hva og hvordan det kan brukes (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

I den grad tolking av regelverk og bruk av tilretteleggingstilskudd er ulikt innenfor Arbeidslivssentrene, oppleves dette som problematisk og kan få uheldige følger:

Ulik forståelse av retningslinjer kan skape interne konflikter (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

I Rolledokumentet heter det bl.a. at minimum 2/3 av NAV Arbeidslivssenters samlede tid og ressurser over ett år skal rettes mot systemrettet arbeid. I undersøkelsen blant lederne ved arbeidslivssentrene om hva de bruker tilretteleggingstilskudd på, var det flere av ledere som viste til denne formuleringen som grunnlag for deres prioriteringer av tilskuddet. Rådgiverne ble i forlengelse av dette bedt om å ta stilling til følgende utsagn i spørreundersøkelsen:

Tabell 4.15 Vi tolker Rolledokumentet 2010-2013 slik at 2/3 av rammen for tilretteleggingstilskuddet skal gå til systemrettede tiltak. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	26	8
Enig	75	24
Verken enig eller uenig	123	40
Uenig	56	18
Helt uenig	19	6
Ikke relevant	8	3
Totalt	307	100

Resultatene viser at 32 prosent av rådgiverne ved Arbeidslivssentrene mener at rolledokumentet tilsier at 2/3 av tilretteleggingstilskuddet skal gå til systemrettede tiltak. 24 prosent sier de ikke forstår det på denne måten, mens 40 prosent sier seg hverken enig eller uenig. I intervjuet med Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det presisert at Rolledokumentet legger føringer for tjenestene ved Arbeidslivssentrene, og ikke for fordeling av tilretteleggingstilskudd, som har sitt eget regelverk.

Noen av rådgiverne etterlyser interne arenaer ved sentrene hvor en kan diskutere erfaringer og praksis rundt bruk av tilretteleggingstilskudd. Det er også delte meninger om hvorvidt man har en felles oppfatning av hva som er god forebygging. Ulik oppfatning av hva som er god forebygging kan igjen også føre til ulik vurdering av søknader om tilskudd, og dermed ulik praksis. I intervjuene med arbeidslivssentrene og Arbeids- og velferdsdirektoratet registrerte vi ytringer om ulik praksis og tenkning omkring hva som er godt sykefraværsforebyggende arbeid, både arbeidslivssentrene imellom og internt ved hvert enkelt senter.

Tabell 4.16 Ved vårt arbeidslivssenter har vi ulike oppfatninger om hva som er godt sykefraværsforebyggende arbeid. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	24	8
Enig	69	23
Verken enig eller uenig	97	32
Uenig	82	27
Helt uenig	29	10
Ikke relevant	4	1
Totalt	305	100

Spørreskjemaundersøkelsen viser at 31 prosent av rådgiverne er enig i at de ved arbeidslivssenteret har ulik oppfatning om hva som er godt sykefraværsforebyggende arbeid, mens 37 prosent er uenig.

Variasjoner i praksis fra senter til senter kan også føre til at samme virksomhet behandles ulikt fra fylke til fylke. I intervjuene med ledere og rådgivere ved arbeidslivssentrene diskuteres sentrenes arbeidsform i NAVs fylkesorganisering og det som omtales som konsernproblematikk, eller arbeidet med fylkesovergripende virksomheter. Virksomhetene gir i intervjuene uttrykk for at de synes at det er problematisk at likelydende søknader behandles ulikt fra arbeidslivssenter til arbeidslivssenter. Ulik praksis mener også rådgiverne er uheldig:

Ulik praksis fra fylkene er ikke bra for vårt omdømme (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vi ba derfor rådgiverne vurdere om det bør være mulig å gi tilskudd over fylkesgrenser, såkalte konserntilskudd:

Tabell 4.17 "Det bør være mulig å gi tilskudd over fylkesgrenser (konserntilskudd)". Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	79	26
Enig	106	34
Verken enig eller uenig	60	19
Uenig	40	13
Helt uenig	16	5
Ikke relevant	8	3
Totalt	309	100

60 prosent av rådgiverne er enige i at det bør være mulig å gi tilskudd over fylkesgrenser (18 prosent er uenig). I intervjuene med arbeidslivssentrene pekes det på som sentralt at sentrene bør kunne bistå som strategiske rådgivere på konsernnivå. Ulik praksis forklares med at sentrene prioriterer forskjellig i bruken av tilskudd. I den forbindelse er tanken lansert om egne konserntilskudd som kan brukes på tvers av fylkene. Dette temaet har vært drøftet i en faggruppe i regi av Koordineringsenheten. Dette kommer vi tilbake til i delkapittel 4.3.

4.3.2.6 Søknadsprosessen

Intervjuene med ledere i virksomhetene viste at en del opplever selve søknadsprosessen som tungvint. Dette synet støttes bare delvis av rådgiverne ved arbeidslivssentrene.

Tabell 4.18 "Ordningen med tilretteleggingstilskudd er så tungvint og byråkratisk at det motvirker bruk av ordningen." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	18	6
Enig	55	18
Verken enig eller uenig	63	21
Uenig	139	45
Helt uenig	28	9
Ikke relevant	3	1
Totalt	306	100

54 prosent av rådgiverne ved Arbeidslivssentrene er uenig i at ordningen med tilretteleggingstilskudd er så tungvint og byråkratisk at det motvirker bruk av ordningen, mens 24 prosent er enige i utsagnet. Temaet omtales også i et åpent spørsmål om hva som ikke fungerer så godt ved ordningen:

Arbeidsgiverne opplever søknadsprosessen som krevende, gjør nok at mange ikke søker (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

I hvilken grad ordningen er så byråkratisk at det motvirker bruk, kan også diskuteres, i og med at bevilgning og utbetalinger har økt i perioden 2009-2012.

I henhold til forskrift og rundskriv kan tilretteleggingstilskudd gis i en tidsbegrenset periode på inntil 12 uker. Dersom evaluering og ny søknad viser at fortsatt tilrettelegging er nødvendig og hensiktsmessig, kan det fattes vedtak om en ny periode på inntil 12 uker. Dersom det foreligger særlige grunner, kan tilskuddsperioden utvides med ytterligere 12 uker. Rådgiverne ble bedt om å ta stilling til følgende utsagn:

Tabell 4.19 "Det bør være mulig i gitte situasjoner å kunne yte tilskudd inntil 36 uker i en og samme søknad i forbindelse med omfattende systemtiltak." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	85	28
Enig	99	32
Verken enig eller uenig	45	15
Uenig	58	19
Helt uenig	17	6
Ikke relevant	4	1
Totalt	308	100

60 prosent av rådgiverne er enige i at det bør være mulig i gitte situasjoner å yte tilskudd inn til 36 uker i en og samme søknad i forbindelse med omfattende systemtiltak. I vårt intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det vist til at poenget med stoppunktene er å få en gjennomgang og ny vurdering underveis med hensyn til veivalg, om tiltak virker etter hensikten og om midlene kunne brukes på en måte som gir bedre effekt.

Rådgiverne ved arbeidslivssentrene ble også bedt om å vurdere bruk av arbeidstid på behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd.

Tabell 4.20 "Rådgiveren ved arbeidslivssenteret bruker for mye av sin arbeidstid på behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd til individrettede tiltak." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	57	19
Enig	70	23
Verken enig eller uenig	74	24
Uenig	76	25
Helt uenig	23	7
Ikke relevant	8	3
Totalt	308	100

Undersøkelsen viser at 42 prosent av rådgiverne er enig i at de bruker for mye av sin arbeidstid på behandling av søknader knyttet til individrettede tiltak (32 prosent er uenig). I intervjuene med arbeidslivssentrene kom det fram at man ved noen av sentrene synes de bruker mye av sin arbeidstid på behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd til individrettede tiltak. Noen av rådgiverne mente dette er misbruk av arbeidslivssenteret som kompetansesenter. Betaling for vikarer, enkle tiltak på individnivå og betaling for gjenstander oppleves som mye arbeid uten påviselig effekt på sykefraværet. Rådgivere setter også spørsmålsteget ved virksomhetenes motivasjon for å inngå IA-avtale dersom avtalen står og faller på det å få innvilget småbeløp. Det kom også fram i undersøkelsen at hvilke typer av tilskuddssøknader man mottar, gjenspeiles av hvordan man jobber overfor virksomhetene og hvordan man markedsfører tilretteleggingstilskudd som tiltak: "*man høster som man sår*".

I Rundskrivets punkt om "Søknad og refusjon – Tilretteleggingstilskudd" heter det at arbeidsgiver skal framsette søknad på fastlagt skjema i forkant av planlagt tilretteleggingstiltak. I Forskriftens § 5 heter det at tilskuddet utbetales etterskuddsvis. Rådgiverne ble i undersøkelsen bedt om å vurdere følgende utsagn:

Tabell 4.21 "Vi yter ofte tilskudd selv om tiltaket allerede er i gang satt." Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	1	0
Enig	37	12
Verken enig eller uenig	52	17
Uenig	114	37
Helt uenig	99	32
Ikke relevant	4	1
Totalt	307	100

I spørreskjemaundersøkelsen svarer 69 prosent av rådgiverne at de er uenige i at de ofte yter tilskudd selv om tiltaket er satt i gang. Vi har ikke materiale som sier noe om dette kan forekomme eller skjer av og til.

4.3.3 Erfaringer i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Koordineringsenheten

4.3.3.1 Individ, gruppe eller system?

Flere Arbeidslivssentre viser til at det i Rolledokumentet står at 2/3 av sentrenes samlede tid og ressurser skal rettes mot systemrettet arbeid. Det tolkes slik at dette også er en målsetting for fordeling av tilretteleggingstilskudd på henholdsvis individrettede tiltak og systemrettede tiltak. I intervjuet med direktoratet pekes det på at *2/3-målet* er noe annet enn reglene for tilretteleggingstilskudd. Forskriften om tilretteleggingstilskudd omhandler kun individtiltak, gjenstander og gruppetiltak. Det som omtales i Rolledokumentet er sentrenes tjenester, ikke prioritering av bruk av tilretteleggingstilskudd.

Styring av rammestyrte bevilgninger handler om å porsjonere ut slik at man har penger hele året. Fra starten av året må man prioritere mellom ulike formål. Direktoratet opplever at på den ene siden ønsker man frihet i dialogen med virksomhetene, samtidig som man ønsker regler "*når man er nødt til å si nei*". Disse forholdene er utfordrende i og med at arbeidslivssentrene på den ene siden ønsker å understøtte virksomhetene, samtidig som tilretteleggingstilskuddet har en begrenset ramme. Denne balansen mellom ønske om å gi tilskudd til gode formål, og å prioritere innenfor en begrenset budsjettamme, er et ansvar som lagt ut til fylkene. Koordineringsenheten har lagt inn i de nye rutinene at i dialogen med virksomheten må arbeidslivssentrene sjekke om de har økonomiske rammer, og om tiltaket er inne i Mål- og handlingsplanen for virksomheten før man behandler søknadene.

Søknader om tilretteleggingstilskudd skal komme som en konsekvens eller et resultat av en dialog – og i den dialogen må man også ta høyde for hva tilretteleggingstilskudd er ment å skulle dekke og hva virksomheten selv har ansvar for. Mye av det som kalles prosjektkostnader faller ikke inn under ordningen med tilretteleggingstilskudd. Direktoratet mener det er en utfordring at man har blandet sammen begreper som prosjekt, system, gruppe, og ikke har vært klare og tydelige på hva som er hva.

Ledere og rådgivere ved arbeidslivssentrene peker på at mange virksomheter er fornøyd med at arbeidslivssenteret kan hjelpe dem med kompliserte enkeltsaker, og at tilretteleggingstilskudd da er et godt verktøy. I og med at rådgiverne er inne i virksomhetene så vet de også mer som grunnlag for enkeltsaker. Da man tok vekk aktiv sykmelding, viser rådgiverne til at tilretteleggingstilskuddet kan være med å sørge for at i noen av de tilfellene hvor aktiv sykmelding var aktuelt, og hvor man nå fikk en gradert i stedet, så kan tilskuddet bidra til å gjøre overgangen enklere.

Undersøkelsen blant arbeidslivssentrene avdekket store forskjeller fra fylke til fylke i hva som brukes til individtiltak og til gruppetiltak med henvisning til at "*dette gjenspeiler det virksomhetene etterspør*". Fra direktoratet pekes det på at det kan være flere grunner til disse forskjellene. Noe av forklaringen kan være at virksomhetenes behov er forskjellige; stort sykefravær i en virksomhet i et fylke betyr ikke høyt sykefravær i tilsvarende bedrift i et annet. Videre pekes det på at kompetansen på arbeidslivssentrene er forskjellig. Det har i lange perioder vært lite opplæring i bruk av dette tilskuddet, og i lange perioder har arbeidslivssentrene opplevd at "*de har vært viet liten oppmerksomhet og har levd sitt eget liv*", med lite oppfølging og føringer for hvilke tjenester de skulle levere og hvordan de skal bruke de ulike virkemidlene. I denne fasen kan det ha utviklet seg ulik forståelse for bruken av tilretteleggingstilskuddet både mellom arbeidslivssentrene og mellom rådgiverne.

Når arbeidslivssentre med stor variasjon i andel gruppetiltak svarer at det gjenspeiler virksomhetenes etterspørsel, kan dette også henge sammen med hva senteret har markedsført i sitt møte med virksomhetene; fra satsing på "*reparerende tiltak*" på individnivå, til systematisk helsefremmende og forebyggende arbeid på system- og gruppenivå. Videre kan forskjellene i fordeling av tilretteleggingstilskudd fylkene i mellom handle om ledelse og kompetanse, og erfaring med arbeidslivssentrene som aktør. Her ser en arbeidslivssentre med ledere med lite NAV-erfaring, og en har sentre med ledere og rådgivere med god erfaring og kompetanse på denne typen arbeid.

Vår undersøkelse blant arbeidslivssentrene viser også at *kompetansen og fagsammensetningen* ved sentrene varierer. Dette stemmer overens med direktoratets erfaringer. Ved noen av sentrene valgte man i startfasen å rekruttere "selgere" for å få til mange IA-avtaler. Kompetansebehovet har endret seg med årene, hvor en nå ser at virksomheter med IA-avtale etterspør annen type kompetanse, av typen regelkunnskap, veiledningskompetanse osv. Våre intervju viser at noen arbeidslivssentre etterspør flere ansatte med det en kaller "NAV-kompetanse", mens andre sentre har behov for å styrke kompetansen innenfor områder som privat næringsliv, HR, HMS o.a.

Direktoratet erfarer i møter med arbeidslivssentrene at det er ulik oppfatning av hva som er godt sykefraværsforebyggende arbeid. Dette bekreftes i våre funn. Forskjellene kan skyldes ulike behov i virksomhetene, ulik forståelse på arbeidslivssentrene og også forskjeller mellom rådgivere/-kontaktpersoner på samme senter. Det en har ønsket å legge føringer for, er ensartet praksis både innen sentrene og mellom fylkene.

I tilbakemeldingene fra arbeidslivssentrene pekes det bl.a. på at lovendringene i juli 2011 har gjort at henvendelsene fra virksomhetene i større grad retter seg mot *vanskelige enkeltsaker*. Dette er også direktoratets erfaring. Dialogmøtene har blitt en arena hvor tilretteleggingstilskudd på individnivå kommer opp, i en dialog mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV.

Vår undersøkelse viser at det skaper en viss forvirring i virksomhetene at arbeidslivssentrene endrer praksis fra år til år på hva det gis tilskudd til, og flere virksomheter har erfaringer med at arbeidslivssentrene har blitt mer restriktive med å gi tilskudd til gjenstander. Direktoratet peker på at arbeidslivssentrene i dialogen med virksomhetene kan signalisere at en ikke prioriterer gjenstander i samme grad lenger ut fra argumenter om at en ser at det ikke gir tilstrekkelig effekt. Men samtidig presiserer direktoratet at så lenge man har arbeidshjelpemidler/ gjenstander som et tiltak i forskriften, så kan ikke arbeidslivssentrene si at "*det gjelder ikke i vårt fylke*". Rådgivere ved arbeidslivssentrene viser til eksempler hvor en ser at samme type virksomhet har fått tilskudd gang på gang, hvor sykefraværet er like høyt og hvor en har gjort lite selv for å redusere sykefraværet. Det eneste er at de har fått tilskudd og "*betalt seg ut av en situasjon*". Våre informanter mener at det da er rimelig at virksomheten får beskjed om at de ikke lenger er prioritet for å få denne type tilskudd. Dette er noe av det som kan ligge bak det at virksomheter mener at de får ulike svar på helt like søknader.

4.3.3.2 Tilretteleggingstilskudd til konsern

I intervjuene med arbeidslivssentrene problematiseres spørsmålet om å gi tilskudd over fylkesgrenser – noe upresist kalt *konserntilskudd* – hvor virksomheter har organisert seg regionalt og ønsker å gjennomføre det samme tiltaket for flere virksomhetsenheter i flere fylker. Rådgivere ved arbeidslivssentrene mener at det med å jobbe med konsern ikke passer inn i NAVs fylkesorganisering. Virksomheter med aktivitet i flere fylker gir tilbakemeldinger om at de får forskjellige svar på

likelydende søknader om tilretteleggingstilskudd. Hvert fylke har sine rammer og sine prioriteringer, noe som resulterer i ulik behandling. Direktoratet presiserer at regelverket i tilretteleggingstilskuddet tar ikke høyde for konsernorganisering, men det står omtalt i Rolledokumentets punkt 7 "Organisering av samhandling med konsern". I forskrift om tilretteleggingstilskudd fokuseres det på en enhet og en virksomhet hvor det er en ledelse som styrer driften og som har ansvar for å forebygge sykefravær – og den virksomheten skal være i kontakt med sin kontaktperson uavhengig av om man er i et konsern eller ikke.

4.3.3.3 Tilretteleggingstilskudd og delmålene i IA-avtalen

I undersøkelsen blant arbeidslivssentrene ble det bl.a. pekt på at tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt delmål 1 i IA-avtalen, med fokus på forebygging av sykefravær og tilrettelegging i forbindelse med sykefravær. Direktoratet viser til at i utgangspunktet er tilretteleggingstilskudd *"et delmål-1-virkemiddel"*, derfor ble det nødvendig med et eget forsøk og egen forskrift om å rekruttere personer med redusert funksjonsevne, som ble igangsatt 1. januar 2012 (*forsøk med tilretteleggingstilskudd for rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne*). I motsetning til tilretteleggingstilskuddet er det nye forsøket åpent for alle virksomheter, og derfor ikke lagt til arbeidslivssentrene. Ordningen med tilretteleggingstilskudd er som sagt rettet mot delmål 1 hvor hensikten er å forebygge og redusere sykefravær.

4.3.3.4 Et tidsbegrenset tilskudd

Tilretteleggingstilskudd kan gis i en tidsbegrenset periode på inntil 12 uker. Dersom evaluering og ny søknad viser at fortsatt tilrettelegging er nødvendig og hensiktsmessig, kan det fattes vedtak om en ny periode på inntil 12 uker. Dersom det foreligger særlige grunner, kan tilskuddsperioden utvides med ytterligere 12 uker. I intervjuene med arbeidslivssentrene etterlyses muligheter for å kunne yte tilskudd inn til 36 uker i en og samme søknad, spesielt i forbindelse med mer omfattende systemtiltak. Direktoratet viser til at denne regelen er knyttet til både behovet for økonomistyring, og til at poenget med stoppunktene er å få en gjennomgang og ny vurdering av tiltakene. Direktoratet peker på at det er behov for stoppunkt og vurderinger underveis med hensyn til veivalg, om det virker etter hensikten, og for at man skal få brukt midlene på en mest mulig effektiv måte. Det å gi tilskudd for en periode på 36 uker vil binde opp mye penger over lang tid, hvor man ikke får brukt pengene til andre tiltak som kanskje har bedre effekt, eller omdisponert til andre dersom tiltaket avbrytes. Dette er et sentralt spørsmål i økonomistyringen i en rammestyrte ordning - det å beregne frafall - hva man kan regne med ikke kommer til å bli brukt. Direktoratet viser til at man har en kontinuerlig situasjon med frafall som er vanskelig å forutsi. Intensjonen med ordningen var også kortvarige tiltak inntil tre måneder som skulle gjøre en forskjell med hensyn til om sykmeldte kom tilbake til jobb eller ikke. Med tanke på at en del IA-rådgiverne rapporterer at tilretteleggingstilskuddet i noen tilfeller nærmest blir brukt til å dekke opp for underbemanning kan slike stoppunkter være nødvendig for å sikre at tilretteleggingstilskuddet blir brukt etter hensikten.

4.3.3.5 Tilretteleggingstilskudd og evaluering

Riksrevisjonen pekte i 2009 på for lite systematikk i arbeidslivssentrene evaluering av bruken av tilskuddet. De arbeidslivssentrene vi intervjuet svarte at det er store variasjoner i om det gjøres evalueringer/gis tilbakemeldinger om effekt, og kvaliteten på tilbakemeldingene. Direktoratet opplever ikke at man har blitt strengere på dette området. I kvalitetssystemet har en lagt opp til evaluering av både tjenester og tilretteleggingstilskudd som gis til IA-virksomheter. Direktoratet er fortsatt i dialog med Arbeidslivssentrene om at tiltakene skal være en del av virksomhetenes Mål- og

handlingsplan, og at de skal evalueres i halvårlige møter med virksomhetene. Det er fra sentrale myndigheter ikke laget noe enhetlig system for hvordan dette skal evalueres. Man har en evaluering av IA-arbeidet generelt, men ingen egen evaluering av tilretteleggingstilskudd spesielt. Direktoratet har etterspurt at hvert arbeidslivssenter skal ha rutiner for å evaluere, og man ser at sentrene gjør det ulikt. Det er viktig at arbeidslivssentrene får en tilbakemelding om hva som har virket i virksomheten - tilbakemeldinger som sentrene kan bruke til videre prioritering av midlene.

4.3.4 Oppsummering

Den andre problemstillingen i denne evalueringen var hvilke typer tilretteleggingstiltak som benyttes og erfaringer knyttet til disse, inkludert typer gruppetiltak, individrettede tiltak, begrunnelse for valg av tiltak. Som gjennomgangen av erfaringene viser, er det stor variasjon i hvilke tiltak det søkes tilskudd til, men vikar/ekstrahjelp og tilrettelegging (individ) er klart de vanligste tiltakene. Nesten 90 prosent av rådgiverne ved arbeidslivssentrene oppgir at virksomhetene hyppig etterspør disse tiltakene. Blant gruppetiltakene er det tilrettelegging, opplæring og kurs som er de vanligste. Knappt halvparten av rådgiverne mener at dette er tiltak som ofte eller alltid etterspørres. Dette gjenspeiles igjen i hvor ofte rådgiverne oppgir at det bevilges tilskudd til ulike tiltak. 81 prosent mener at det hyppig bevilges tilskudd til vikar, mens 90 prosent svarer det samme om tilrettelegging på individnivå. Blant tiltakene på gruppenivå er det færre klare forskjeller mellom de ulike tiltakene. Drøyt halvparten av rådgiverne svarer at det ofte bevilges tilskudd til tilrettelegging, kurs og opplæring. Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler skiller seg ut med en klart lavere andel som svarer at dette ofte innvilges (28 prosent).

Tilretteleggingstilskudd til skulder-ved-skulder-vikarer virker som det fungerer etter hensikten, og gjør at ansatte som ikke kan jobbe for fullt ikke blir en ekstra belastning for kollegaene. Noen virksomheter har også fanget opp signalet fra Arbeidslivssentrene om at underbemanning ikke skal finansieres av tilretteleggingstilskuddet. Som vi så var flere av rådgiverne delvis skeptiske til å gi tilskudd til vikarer, selv om det er også er det mest brukte tiltaket.

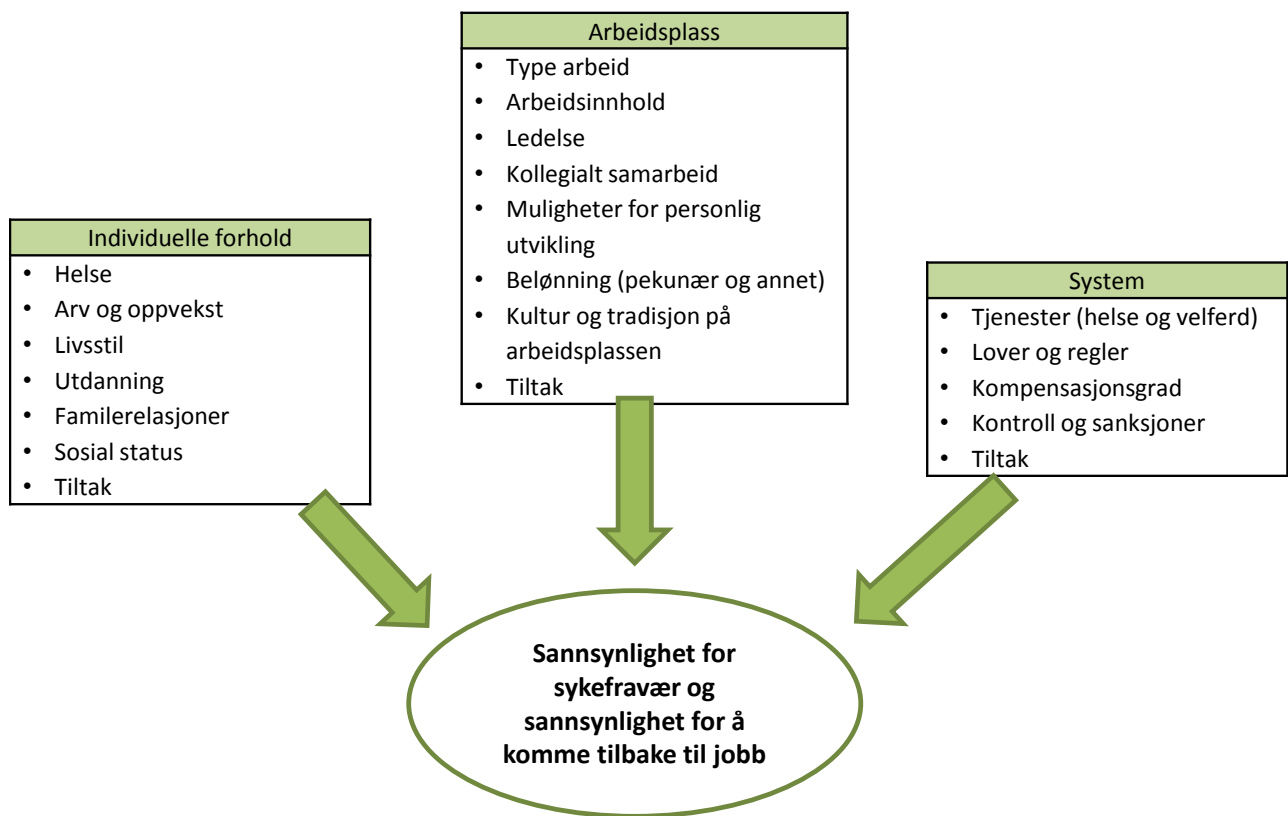
Ut over tilskudd til skulder-ved-skulder-vikar, er det stor bredde i hva virksomhetene oppgir at de har fått tilskudd til; kurs med ulike tema (eksempelvis stressmestring, ergonomi, arbeidsstillinger, helsefremmende lederskap), arbeidsbenker, kjøp av dataverktøy for oppfølging av sykefravær for ledere, innleie av coach for å arbeide med kulturbygging og forebygging, for å nevne noe. Mange har også kjøpt inn gjenstander som forflytningsmidler og ulike typer heiser, til støydempende tiltak. Flere sier imidlertid at det har vært en innstramning på støtten til gjenstander.

4.4 Betydningen av tilretteleggingstilskudd for sykefravær og uføreytelser/arbeidsavklaringspenger

4.4.1 Innledning

Den tredje problemstillingen i denne evalueringen var å vurdere hvilken betydning tilretteleggingstilskuddet kan ha for utviklingen av sykefraværet og overgang til uføreytelser/arbeidsavklaringspenger i virksomhetene og eventuell sammenheng med type tilretteleggingstiltak som benyttes.

Forskning viser at det er en rekke forhold som påvirker sannsynligheten for å ha sykefravær, og lengden på sykefraværet. Generelt kan man dele faktorene opp i tre grupper: Individuelle forhold, forhold knyttet til arbeidsplassen og forhold på systemnivå:



Hvilke av disse faktorene som har størst betydning er usikkert, men i nesten alle sykefraværstilfeller vil det være elementer av flere faktorer. Som diskutert i kapittel 2 vil tilretteleggingstilskuddet derfor være en av mange faktorer som vil kunne ha betydning for sannsynligheten for å ha sykefravær, overgang til uføreytelser eller til arbeidsavklaringspenger. Utfordringen har med andre ord vært å skille ut hvilken betydning tilretteleggingstilskuddet kan ha for utviklingen av sykefraværet og overgang til uføreytelser/arbeidsavklaringspenger i virksomhetene, i forhold til andre faktorer som har betydning for sykefravær. Det er umulig å identifisere en effekt av tilskuddet fordi det ikke er gjennomført kontrollerte forsøk.

Fordi sykefraværsadferd er så kompleks, vil det være umulig å identifisere en statistisk effekt av tilretteleggingstilskudd på individnivå, eller på organisasjonsnivå, på en metodisk tilfredsstillende måte. Et annet problem er at sannsynligheten for å søke om tilskudd ikke er uavhengig av sannsynligheten for sykefravær eller uførhet. Det er med andre ord snakk om et toveis årsaksforhold: høyt sykefravær er med på å utløse tilretteleggingstilskudd, som igjen påvirker sykefraværet. I denne delen av prosjektet har vi belyst viktige sammenhenger, noe som har dannet grunnlaget for en faglig begrunnelse for betydningen av tilretteleggingstilskudd for sykefravær og uføreytelser/ arbeidsavklaringspenger.

Datamaterialet som er benyttet for å belyse denne problemstillingen har i hovedsak vært intervju med utvalgte virksomheter og arbeidslivssentre, samt spørreskjemaundersøkelsen blant samtlige ledere og ansatte ved arbeidslivssentrene. Videre har vi benyttet data som er fremkommet gjennom en kobling av tilsendt oversikt over samtlige IA-virksomheter som har fått innvilget tilretteleggingstilskudd i perioden 2009-2012 og Sykefraværsregisteret.

4.4.2 Resultater

Ansatte ved arbeidslivssentrene ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å gi en vurdering av hvilken effekt de mener tiltakene innenfor ordningen med tilretteleggingstilskudd har på reduksjon av sykefravær.

Tabell 4.22 Tiltakenes effekt på sykefravær. Prosentandeler.

Individrettede tiltak	Stor effekt	Liten effekt	Ingen effekt	Vet ikke	N
Tilrettelegging	66	23	2	10	305
Opplæring	53	24	2	21	305
Kurs og kortere opplæringstiltak	47	32	2	19	301
Utgifter knyttet til arbeidsutprøving	46	26	3	25	304
Tilskudd til transport til og fra arbeidsplassen	22	22	6	50	304
Merutgifter til vikar/ekstrahjelp	58	29	4	9	306
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	40	33	5	22	305
Gruppetiltak					
Tilrettelegging	48	27	3	22	303
Opplæring	57	22	2	20	301
Kurs og kortere opplæringstiltak	54	24	2	20	303
Kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler	0	41	11	48	199

Et flertall av rådgiverne mener at tiltakene *tilrettelegging*, *opplæring* og *merutgifter til vikar/ekstrahjelp* har stor effekt på sykefraværet, i den betydning at det bidrar til å redusere sykefraværet på individnivå. Ser man på gruppetiltak, er det et flertall som mener å se en tilsvarende effekt på gruppenivå av tiltak som *opplæring* og *kurs og kortere opplæringstiltak*, men det er relativt små forskjeller i andelen som mener tiltakene har effekt når det gjelder gruppetilskudd.

Det er en oppfatning blant flere av rådgiverne ved arbeidslivssentrene om at det ikke kan dokumenteres noen klar effekt av tilretteleggingstilskudd på sykefraværet:

Finner ikke statistisk sammenheng mellom bruk av tilskudd og reduksjon i sykefravær (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det er liten kontroll på hvilken effekt tilskuddet har konkret i den enkelte sak. Stor grad av skjønnsvurdering som kan gi ulik praksis (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Det er ofte vanskelig å måle resultatet av bruk av tilretteleggingstilskudd, da vi ikke alltid kan vite hvordan det hadde gått hvis tilskudd ikke hadde blitt innvilget (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vi har lite kunnskap om hvordan det fungerer, baserer oss på "magefølelse" og egne erfaringer (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

I forlengelse av dette er det flere av rådgiverne som erkjenner at de må bli bedre på å evaluere strengere med hensyn til hvordan tilskuddet blir brukt. Det er også enighet om at det må stilles strengere krav til virksomhetene som mottar tilskudd ved at de må dokumentere hva midlene har blitt brukt på, og hvilken effekt det har hatt. Virksomhetene kan bl.a. bli bedre på evaluering både underveis og til slutt, for å kunne bruke erfaringene om tilrettelegging på arbeidsplassen:

Bedriftene søker gjentatte ganger uten å evaluere tidligere tiltak før en søker på nytt, og en tror at en kan søke tilretteleggingstilskudd i det uendelige. Derfor er det viktig at vi som senter har en oversikt/ statistikk på hvor mye hver bedrift [har fått], og etterspør om dette er det rette tiltaket for ansatt eller en bør tenke på andre arbeidsoppgaver/tiltak (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Vanskelig med å se effekten av tiltaket. Kan bli for mye fokus på økonomi og ikke på individet (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Dårlig evaluering av effekt. Man betaler ut masse penger som man ikke helt vet hva går til (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

Blir feil insentiv - virksomhetene etterspør pengepungen vår framfor kompetansen vår. Feil fokus (rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter).

I spørreskjemaundersøkelsen hadde vi også med et utsagn som handlet om tilretteleggingstilskuddets effekt på sykefraværet.

Tabell 4.23 Tilretteleggingstilskudd er en raus ordning uten målbar effekt på sykefraværet. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Helt enig	35	11
Enig	74	24
Verken enig eller uenig	87	28
Uenig	86	28
Helt uenig	19	6
Ikke relevant	5	2
Totalt	306	100

Tabell 4.23 viser at rådgiverne er delt i oppfatningen om tilretteleggingstilskudd er en raus ordning uten målbar effekt på sykefraværet; 35 prosent er enig, mens 34 prosent er uenig. Resultatene i denne og i tabell 4.22 er imidlertid ikke direkte sammenlignbare i og med at svarene i tabell 4.22 er spesifisert på hvert enkelt tiltak, mens det i tabellen over gis en samlet vurdering. Videre må en ha med i vurderingen av resultatet at utsagnet i tabell 4.23 er todelt; om tilretteleggingstilskudd er en raus ordning, og om ordningen har målbar effekt på sykefraværet.

Spørsmål om tilretteleggingstilskuddets betydning for sykefraværet ble også stilt i intervjuene med virksomhetene. Flere har erfaring med tilskudd til skulder-ved-skulder-vikarer. Virksomhetene er i stor grad enig i at tilretteleggingstilskuddet har en positiv effekt på individnivå, men stiller seg mer tvilende til om det har noen effekt på det samlede sykefraværet.

Informanter problematiserer også spørsmålet om effekt av ulike tiltak og bruken av tilskuddsmidlene – om man kunne anvendt ressursene bedre og på en annen måte. Virksomhetene i vårt utvalg har også erfaringer med at det er gitt tilretteleggingstilskudd til tiltak som virker positivt på arbeidsmiljøet, men hvor en er tvilende til om det har noe effekt på sykefraværet (eventuelt da en indirekte effekt, og på sikt). Virksomhetene etterlyser en mer aktiv deltakelse fra og bedre kunnskap ved arbeidslivssentrene. De mener også at legene må komme mer på banen bl.a. for å bistå med "å få fram den virkelige årsaken til fraværet". Skal tiltak og tilskudd ha ønsket effekt, er en avhengig av denne kunnskapen. Videre er det virksomheter som ikke er sikre på om det er de som trenger

tilskudd mest eller hvor tilskudd har størst effekt som får det; "*kanskje det gis til de med best kontakt med kontaktpersonene og til de som er best til å skrive søknader*". Vi har også dem som har erfaring med at søknadsprosessen har dratt i langdrag og at finansieringen er for dårlig ("*vi får ikke dekket de reelle kostnadene*", "*det er mye arbeid for lite penger*"). Virksomhetene har erfaringer med at når man har tenkt tilretteleggingsskudd i de IA-planene de sender NAV, så har dette gjort det enklere å få innvilget tilretteleggingstilskudd.

I intervjuene med arbeidslivssentrene er flere av rådgiverne tvilende til om noen effekt på sykefraværet kan dokumenteres. Rådgiverne viser til at det er gitt betydelige beløp og prøvd ut mange tiltak i offentlig sektor, men at sykefraværet likevel holder seg relativt stabilt. I privat sektor ser man en nedgang i sykefraværet, men man er usikre på om det skyldes tilretteleggingstilskuddet eller andre tiltak, eller mer generelle utviklingstrekk.

I intervjuet med Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det pekt på at spørsmålet om tiltak som kommer inn under ordningen tilretteleggingstilskudd har noen effekt på sykefraværet er vanskelig å besvare. Rådgiverne har ulik opplevelse av om dette virker og om det har noe effekt, og rådgiverne har varierende erfaringer og oppfatninger om det er individ- eller gruppetiltakene som har effekt. Arbeidslivssentrene viser til at virksomhetene og brukerne er fornøyd med tiltakene, men dette er ikke nødvendigvis det samme som effekt.

Direktoratet peker på at den viktigste betydningen med tilskuddet er at det er en offentlig instans som går inn i en dialog med en virksomhet om de har et problem, og hva de vil gjøre med det. Grunnen til at man får innpass og blir tatt med på denne dialogen, er at man har økonomiske virkemidler som er etterspurt. Men om det er det man gjorde som førte til redusert sykefravær, er vanskelig å si noe helt sikkert om. Våre informanter presiserer at det er viktig å øke bevisstheten hos arbeidsgivere om hvilket ansvar de har for å gjøre noe; sykefravær er ikke bare en sak mellom arbeidstaker og lege der arbeidsgiver passivt mottar sykmeldinger. Det er en forventning om at arbeidsgiver setter seg inn i hva som kan ligge bak – og i en del sammenhenger er det ikke noe argument at arbeidsgiver ikke har råd, for dette kan de få tilskudd til.

4.5 Effekten av kombinasjon av tilretteleggingstilskudd og andre tiltak/ annen type innsats

4.5.1 Innledning

Den fjerde problemstillingen i denne evalueringen er om kombinasjonen av tilretteleggingstilskudd og andre tiltak/annen type innsats i virksomhetene har betydning for effekten av tilskuddet, for eksempel krav fra NAV om egenfinansiering/egeninnsats som vilkår for vedtak om tilretteleggingstilskudd, om tiltak med tilretteleggingstilskudd inngår i virksomhetens IA-plan (Mål- og handlingsplan), og betydningen av lederforankring for tiltak finansiert av tilretteleggingstilskudd.

I prosjektet har vi også satt søkelys på bl.a. virksomhetenes motivasjon for å søke om tilretteleggingstilskudd, hvordan rådgiverne selger inn IA-avtalen og tilretteleggingstilskudd, rollen til IA-rådgiverne i beslutningene om tilskuddssøknad og annet.

4.5.2 Bruk av tilretteleggingstilskudd og annen innsats i virksomhetene

Det som går igjen i materialet er at virksomhetene, uavhengig av størrelse, har stor oppmerksomhet omkring sykefravær og sykefraværsreduserende tiltak. Vårt inntrykk er at dette arbeidet mange

steder foregår og har foregått uavhengig av en IA-avtale generelt og tilretteleggingstilskudd spesielt. Som en virksomhet uttrykker det:

Vi trenger ikke noen IA-avtale for å forstå at det er viktig å arbeide med sykefraværet.

På spørsmål om hvordan virksomhetene arbeider med å redusere sykefraværet og hvilke tiltak som er iverksatt, varierer svarene ut fra hvilken rolle/stilling informantene har i virksomheten og virksomhetens størrelse. Der eksempelvis daglig leder i en barnehage med 14 ansatte kan gå i detalj med hensyn til hvordan de arbeider med arbeidsmiljøet i det daglige ("*vi har satt søkelys på faget vårt og viktigheten av at vi er på jobb og gir barna et godt faglig tilbud*"), blir svarene fra eksempelvis personalsjef for en kommune med flere hundre ansatte av mer overordnet karakter ("*oppfølging av sykmeldte er en del av lederopplæringen*", "*vi har lagt ansvaret for oppfølging av sykmeldte til nærmeste leder*"). Flere av virksomhetene har opprettet faste grupper eller utvalg med HMS, IA og sykefravær som primære tema:

Har man kanskje et sykefravær på 12 prosent, så er det kanskje realistisk å jobbe mot å få ned sykefraværet med en prosent det kommende året. Disse målene setter man seg og diskuterer i lokale HMS-utvalg, som er lokale samarbeidsutvalg mellom vernetjenesten, tillitsvalgte og ledelsen. Vi prøver å forankre det der (personalleder).

Det at tema settes på dagsorden og vies oppmerksomhet kontinuerlig mener flere har bidratt til å redusere sykefraværet. Samtidig er virksomhetene bevisst på at variasjoner i sykefravær over tid kan skyldes tilfeldigheter og at en ikke bør tillegge enkelttiltak overdreven vekt eller forklaringskraft. Flere ledere ser også at forhold utenfor jobb spiller også inn:

Jeg har jobbet lenge i helsevesenet og vi synes vi driver veldig godt, vi har mange tiltak i forhold til sosiale sammenkomster, vi har høy fagdekning, vi har veldig mange høgskoleutdannede og prøver å legge turnusene til rette slik at folk er fornøyd med det. Jeg har inntrykk av at uansett hva vi gjør og hvilket tiltak vi setter inn, så får vi dette sykefraværet. Jeg har gjort meg noen tanker og fått tilbakemeldinger fra en del av de ansatte som er langtidssykmeldt, at det er ikke bare jobben, det er et sammensatt bilde. Man kan ikke sykmelde seg fra det man har hjemme (avdelingsleder).

Andre trekker fram betydning av fraværskultur og holdninger til fravær. En del ledere ser ut til å ha jobbet med å ansvarliggjøre ansatte og vise at det gjør en forskjell om de kommer på jobb eller ikke.

Samtidig er det andre som spør hvor mange sykmeldingsdager de har igjen, så vi har hele spekteret. Da sier vi alltid at du har ingen verken sykt-barn-dager eller egenmeldingsdager igjen. Det er ikke noe du kan spare opp og ta til en ferie [...] Det er lov å være syk og det er lov å være borte fra jobb [...], men man må også tenke at kanskje er det faktisk best å være på jobb (avdelingsleder).

4.5.3 Krav om egenfinansiering/ egeninnsats og Mål - og handlingsplan

I spørreskjemaet som ble sendt ledere ved arbeidslivssenteret ble de bedt om å ta stilling til et utvalg utsagn knyttet til hvilke krav som ble stilt til virksomhetene ved innvilgning av søknad om tilretteleggingstilskudd.

Resultatene viser at seks av 17 ledere svarte at arbeidslivssenteret i stor grad stiller som krav for å innvilge søknad om tilretteleggingstilskudd at tiltaket inngår i IA-virksomhetens *Mål- og handlingsplan* (ni ledere svarer at dette skjer i noen grad eller i liten grad).

Videre svarte ti av 17 ledere at arbeidslivssenteret i noen grad stiller krav om *egenfinansiering* som vilkår for vedtak om tilretteleggingstilskudd (seks ledere svarte 'i stor grad' eller 'i svært stor grad').

På spørsmål om *oppfølging* eller krav til *evaluering* av tiltakene som mottar tilretteleggingstilskudd, svarte 12 av 17 ledere at arbeidsgiver 'i noen grad' eller 'i liten grad' gir tilbakemelding om bruk og effekt av de tiltakene de har fått tilskudd til. Videre svarte ti av 17 ledere at arbeidslivssenteret 'i noen grad' eller 'i liten grad' følger opp virksomheten for å vurdere effekten av tilskuddet de har fått.

I intervjuene med virksomhetene, hvor mange har erfaring med bruk av tilretteleggingstilskudd til skulder-ved-skuldervikar, vises det i liten grad til direkte krav om egenfinansiering fra arbeidslivssentrene. Samtidig peker flere av virksomhetene på at tilskuddene ikke dekker de reelle kostnadene ved å hente inn vikar (tilretteleggingstilskuddet har en maksdagsats på kr 600⁸), noe virksomhetene tolker i retning av et indirekte eller implisitt krav om egenfinansiering i og med at virksomhetene må dekke en del av kostnadene selv.

Krav til egenfinansiering og egeninnsats er gjenganger blant kravene arbeidslivssentrene stiller til virksomhetene til å motta tilretteleggingstilskudd, men hvilke krav som stilles varierer med type og omfang på tiltak og tilskudd. Arbeidslivssentrene viser til at mer omfattende tiltak hvor det søkes om tilretteleggingstilskudd, også skal være synliggjort i virksomhetenes Mål- og handlingsplan/IA-plan. Ved mer omfattende tiltak kreves evalueringer fra virksomhetene. Arbeidslivssentrene har hatt erfaring med at det i perioder har vært problematisk å få virksomhetene til å utarbeide godkjente handlingsplaner, og enkelte har fått reaksjoner på at de har vært for strenge med å gi tilsagn om tilretteleggingstilskudd avhengig av godkjent handlingsplan, og at større systemtilskudd skal være forankret i Mål- og handlingsplanen.

Virksomhetenes reaksjon på dette ser ut til være avhengig av økonomiske rammer. Ledere i kommunale enheter med trang økonomi oppfatter i større grad egenandelen som en hindring, som denne lederen ved et kommunalt sykehjem, som mener at de ikke ville hatt sjanse til å sette inn de samme forebyggende tiltakene uten tilskudd:

Egenandelen er på 25 prosent, og det gjør at når vi har så trange budsjett søker vi mye mindre når det er en egenandel. Det gjør det vanskelig.

Koordineringsenheten har, som tidligere nevnt, utarbeidet en rutine for behandling av tilretteleggingstilskudd – for å sikre lik prosess, selv om ikke utfallet blir det samme. I dette rutinearbeidet setter man mer fokus på veiledningsbiten; hva som skjer før søknaden om tilskudd kommer inn, sikre god dialog med virksomheten, og å se om de tiltakene det søkes om er en del av Mål- og handlingsplanen. Direktoratet er fortsatt i dialog med arbeidslivssentrene om at tiltakene skal være en del av virksomhetenes Mål- og handlingsplan og at de skal evalueres i halvårlige møter med virksomhetene.

⁸ Forhøyet dagsats for tilretteleggingstilskudd. Rundskriv § 8-7a "Tilskudd til tilrettelegging". Gjeldende fra 1.7.2013.

4.5.4 Lederforankring

Vi finner at søknader om tilretteleggingstilskudd skrives av leder, som regel i samråd med den sykmeldte. Tillitsvalgte og vernetjenesten deltar meget sjelden i dette arbeidet, det samme gjelder for bedriftshelsetjeneste og lege. Med *leder* menes som regel nærmeste leder for den sykmeldte, men det kan også i noen sammenhenger være leder i personal- eller organisasjonsavdeling. Virksomheter vi har intervjuet peker på at de har tatt grep og flyttet ansvaret for oppfølging, og også skriving av søknader om tilretteleggingstilskudd ut til nærmeste leder med personalansvar. Vi vet ikke om dette er en trend eller ikke, men i slike tilfeller virker søknadsprosessen å være godt forankret på ledernivå.

4.5.5 Virksomhetenes kjennskap til og motivasjon for å søke om tilretteleggingstilskudd

Hovedinntrykket fra intervjuene med virksomhetene er at det arbeides mye med *tilrettelegging* i norske virksomheter, både offentlige og private, både på individnivå og systemnivå, og det meste av tilretteleggingsarbeidet gjenspeiles ikke i form av søknader om tilretteleggingstilskudd. Det dreier seg ofte om små enkle grep, og som finansieres av virksomhetene selv, enten fordi de mener dette ligger innenfor arbeidsgiveransvaret, fordi virksomheten ikke tar seg bryet med å gå gjennom søknadsprosedyren i NAV for å få finansiert slike tiltak, eller fordi virksomhetene har erfart at arbeidslivssentrene har blitt strengere med hensyn til å innvilge søknader. Noe av tilretteleggingen iverksettes for ansatte som allerede er sykmeldte, mens i andre situasjoner overlapper tilrettelegging med det som må kalles forebygging ("*vi kjøper inn hev-senk-bord til alle, ikke bare de som er sykmeldt*").

Intervjuene viser at mulighetene for tilrettelegging varierer fra virksomhet til virksomhet. Men det presiseres også at det handler om å ha ledere som ser mulighetene, og et arbeidsmiljø hvor det aksepteres at kolleger trenger tilrettelegging i perioder, for det er enighet om at en del av tilretteleggingen fører til merbelastning for kollegene. Dette handler mye om å se mulighetene både på arbeidsplassen og hos den ansatte, og viktige bidragsytere vil i denne sammenheng være bedriftshelsetjenesten og arbeidslivssenteret, og til en viss grad legene. Det er i denne sammenheng store variasjoner med hensyn til virksomhetenes erfaringer med arbeidslivssentrenes bidrag til å finne løsninger. Blant våre informanter har vi dem som har kontaktperson i arbeidslivssenteret som kjenner virksomhetene godt og som ser at tilretteleggingstilskudd kan hjelpe, og som oppfordrer virksomhetene til å bruke ordningen. De opplever det som verdifullt med et tett og godt samarbeid med arbeidslivssenteret, som kan bidra godt til å se hvilke muligheter som kan ha effekt, og som kjenner virksomheten og tilretteleggingsmulighetene.

Flere informanter viser til at arbeidslivssentre har "*drevet aktivt salg av ordningen med tilretteleggingstilskudd*" og oppfordret virksomhetene til å søke oftere. Bakgrunnen for lite bruk av ordningen kan ifølge våre informanter være at virksomhetene har manglet oversikt over hva det har vært mulig å søke om tilretteleggingstilskudd til. Ut over det aktive innsalget fra arbeidslivssenteret, har virksomhetene blitt kjent med tilretteleggingstilskudd på forskjellige måter; kurs i regi av arbeidslivssenteret, veiledning fra kontaktperson ved senteret, tips fra andre virksomheter de har vært i kontakt med, og tips fra virksomhetenes bedriftshelsetjeneste er blant de tingene som trekkes fram. "Jungeltelegrafen" ser ut til å ha vært en viktig kilde til informasjon om hva man kan søke om tilskudd til; "*Vi har hørt at andre kommuner har fått tilskudd til... Det vil vi også forsøke*". En utfordring og et grunnlag til frustrasjon har, som tidligere nevnt, vært at virksomhetene har erfart at arbeidslivssentrene har ulik praksis med hensyn til hvilke typer tiltak de gir tilskudd til. Dette gjør

søknadsprosess og utfall uforutsigbart, noe enkelte av virksomhetene synes har vært frustrerende. Det kommer ikke fram om virksomhetene er fornøyd eller misfornøyd med den informasjonen som er gitt. Samtidig kan det virke noe tilfeldig hvilken måte virksomhetene er blitt kjent med ordningen på, og hvilke muligheter som ligger i ordningen (bl.a. hva det kan søkes om tilskudd til). De fleste ser ut til å være godt fornøyd med kontaktpersonen sin, mens noen ønsker litt mer initiativ fra arbeidslivssenterets side.

4.5.6 Rådgiverne ved arbeidslivssentrene og deres rolle

Det er forskjell mellom arbeidslivssentrene med hensyn til å la seg styre av virksomhetenes søknader om tilretteleggingstilskudd og å ta styring over bruken av tilskuddet. Vi ser også at noen sentre har mye av sin aktivitet knyttet til *"reparasjon"* (tiltak for ansatte som er sykmeldt), andre har oppmerksomheten i større grad rettet mot forebygging og systemtiltak: *"Vi orker ikke dette reparasjonskjøret og alle søknadene om småbeløp uten påviselig effekt"*. Flere av sentrene mener det gir lite mening *"og bare komme løpende etter"*. Informanter viser til at de er aktive overfor sine virksomheter i den betydning at de ber virksomhetene kontakte sentrene før de går inn i en søknadsprosess som det ikke kommer noe ut av. Videre er det tettere oppfølging og veiledning de første gangene virksomhetene søker om tilretteleggingstilskudd; *"siden greier de seg mer selv"*. Rådgivernes tilstedeværelse og medvirkning synes å være tydeligere jo mer omfattende tiltaket er. I en tett dialog med virksomhetsledelsen gis det hva noen kaller en *"forhåndsgodkjenning"* før en setter i gang mer omfattende prosesser slik at det ikke settes i verk større arbeider som ikke bærer noe sted hen. Det blir pekt på som en utfordring at slike prosesser er tidkrevende, og at en har eksempler på at når avgjørelsen skal tas *"så er det ikke penger igjen til fordeling"*.

Undersøkelsen gir et bilde av forskjellig tenkning rundt bruk av ordningen med tilretteleggingstilskuddet i sykefraværarbeidet. Vi ser arbeidslivssentre som i stor grad sitter som passive mottakere av søknader (ofte mange små og enkle tiltak, gjenstander osv.), samtidig som vi ser sentre som vektlegger en proaktiv systemtenkning med vekt på det forebyggende aspektet. Begge tilnærmingene oppleves å ligge innenfor rammene av gjeldende regelverk. Noen arbeidslivssentre er tydelige på at de har som mål å bevege seg bort fra at det er helt tilfeldig hva en får inn av søknader, til å styre og veilede virksomhetene i retning av mer systemisk og forutsigbare tiltak. Det sentrale blir å venne seg til å se mer enn individet det søkes for – at en må se dette som en del av et system, og om det er tiltak som bør iverksettes på *"systemnivå for å redusere eller forhindre enkeltsøknadene"*.

Som tidligere referert fra intervjuet med Arbeids- og velferdsdirektoratet, er det prosessen som er viktig å få så ensartet som mulig; tett kontakt mellom rådgiver og virksomhet, veiledning og kompetanse til å fange opp virksomhetenes behov. Utfallet, om det blir individrettet tiltak eller gruppetiltak, skal gjenspeile en god prosess. Man ser som nevnt at arbeidslivssentrene er forskjellige i *delaktighet i prosessen*. Noen kjenner ikke saken før søknad foreligger, mens andre har vært med i alle søknadene som kommer, og har dermed heller ingen avslag. I intervjuene med arbeidslivssentrene kom det fram ytringer om at tilretteleggingstilskuddet fører til at rådgiverne driver med saksbehandling (søknadsbehandling) av småsaker som ikke har målbar effekt, at arbeidslivssentrene, som ressurs- og kompetansemiljøer, ikke bør bruke tiden på denne typen saksbehandling. Informanter i Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at dette handler om ledelse og prioriteringer av oppgaver ved arbeidslivssentrene. Sentrene skal primært veilede og delta i dialogen med virksomhetene, mens forvaltningsoppgavene og konkret saksbehandling burde vært

lagt til NAV-kontorene og NAV Forvaltning. Det er en frihet fylkene har til å organisere virksomheten. Dersom arbeidslivssentrene opplever at de får mye unødvendige småting fra virksomhetene, og det gis tilskudd til ting en er i tvil om bør få, så slår det tilbake på arbeidslivssentrene selv, i og med at de har latt dette skje. Samtidig pekes det på at man ikke skal undervurdere effekten av tilskudd til enkeltsaker som kan synes lite og ubetydelig, men som kan ha stor effekt og kan gjøre hele forskjellen for den sykmeldte.

Intervjuene med arbeidslivssentrene viser at en tenker ganske forskjellig med hensyn til prioriteringer av rammen, samtidig som erfaringene med hva som har effekt og hva som virker for å redusere sykefraværet varierer fra senter til senter. Vår undersøkelse viser at rådgiverne i varierende grad og på ulik måte har holdt kontakten med, og bygget relasjoner til virksomhetene, samtidig som de i ulik grad og på ulikt tidspunkt har kommet inn i virksomhetenes interne prosesser med tanke på systemforbedringer. I slike prosesser har det å fremme forslag om gruppetiltak og systemrettede tiltak vært mer relevant enn individrettede tiltak.

Ledelsen ved arbeidslivssentrene mener at rådgiverne har blitt flinkere i vurderingene knyttet til effekten av ulike tiltak og bruken av tilskuddsmidlene de siste årene. I dialogene med virksomhetene får rådgiverne økt kunnskap om hva som er problemstillingen i den enkelte virksomhet, noe som gjør at arbeidslivssenteret i langt større grad "styrer" hva en bruker tilskudd på enn tidligere. Noen av sentrene svarer at de er tydelige med hensyn til hvilken retning de ønsker virksomhetene skal velge ved at en informerer virksomheten om at en primært ønsker søknader som gjelder gruppe, da arbeidslivssenteret har erfaring med at effekten av tiltaket blir bedre og kan ha en mer generell, forebyggende effekt.

5 Diskusjon

5.1 Innledning

I henhold til Forskrift og Rundskriv skal tilretteleggingstilskudd stimulere til at arbeidsgiver legger til rette for at arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet gjennom økonomisk støtte til arbeidsgivers tilretteleggingstiltak. Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er nedfelt i Arbeidsmiljøloven. Tilretteleggingstilskuddet kan rettes mot enkeltindivider og til grupper av arbeidstakere med samme behov for tilrettelegging. Videre kan tilskuddet benyttes til systemtiltak for å redusere risikoen for sykefravær (forebyggende tiltak).

I det følgende gir vi en mer inngående drøfting av utvalgte funn i datamaterialet vårt, som peker på en del sentrale dilemmaer i hvordan ordningen med tilretteleggingstilskudd praktiseres i dag.

5.2 Statlige overføringer til offentlig sektor

Det ble i 2012 fordelt nesten 239 millioner i tilretteleggingstilskudd på gruppetiltak (23 prosent) og individtiltak (77 prosent). Det er i alt gjort 15 111 utbetalinger fra NAV til virksomhetene. Det er 5 369 ulike bedrifter som har fått tilskudd. Mange av disse bedriftene hører til samme foretak eller organisasjon, og det er totalt 2 200 ulike organisasjoner eller foretak som har fått tilskudd. Kommunene mottar over halvparten av midlene (54 prosent), mens offentlig sektor totalt mottar to tredjedeler.

Sykefraværet er ikke høyere i statlig sektor eller i fylkeskommunal sektor enn i privat sektor. Det er kommunene som ligger jevnt to til tre prosentpoeng høyere enn virksomheter i privat, stat og fylke.

Det er i hovedsak tre områder som får mye tilretteleggingstilskudd. Det er helse- og sosialtjenester (dette inkluderer barnehagene), undervisning og offentlig administrasjon. Totalt får disse tjenestene nærmere 80 prosent av tilretteleggingstilskuddet. Her er også private aktører, og de mottar 11 prosent av samlet tilskudd mens resten er fordelt på kommuner, statlige virksomheter og videregående skoler.

70 prosent av arbeidstakerne i Norge jobber i privat sektor. Når offentlig sektor, og særlig kommunal sektor mottar to av tre tilskuddskroner, er det riktig å si at dette har blitt en ordning som innebærer pengeflytting fra staten til offentlige virksomheter. Mange ressurser i offentlig sektor går i tillegg med til søking og behandling av søknadene. Partene og myndighetene bør diskutere om dette er hensiktsmessig. Vi kommer tilbake til den største mottakergruppen, helse og sosialtjenester i kapittel 5.7.

5.3 Individ eller gruppe

I 2011 studerte vi IA-arbeidet i kommunene (Ose et al. 2011). En av anbefalingene våre der var at tiltak og tilrettelegging som gjøres for enkeltpersoner i større bør grad ses i sammenheng med arbeidsgruppen/teamet/avdelingen personen jobber i, og at tilretteleggingstilskudd i større grad bør vurderes som gruppetiltak enn enkelttiltak. Imidlertid rapporterer arbeidslivssentrene om et økende antall henvendelser om individrettede tiltak, noe de mener bl.a. kan forklares med lovendringen i 2011 og krav til tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte. Lovendringen har ifølge flere ledere ved sentrene gjort at henvendelsene fra virksomhetene i større grad har rettet seg mot vanskelige

enkeltsaker. Tettere oppfølging, aktivitetskravet og gradert sykmelding kan ha ført til at virksomhetene tilrettelegger tidligere, og at arbeidstakers delaktighet er mer synlig. Dialogmøte 1 oppleves å ha blitt en arena hvor tilretteleggingstilskudd på individnivå kommer opp, i en dialog mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og i noe grad også bedriftshelsetjenesten. Arbeidslivssentrene har kompetansen og har tilretteleggingstilskudd som virkemiddel, noe som kan og bør brukes i en tett dialog med virksomhetene. Nær kontakt og tett dialog med virksomhetene kan bl.a. avdekke om såkalte kompliserte enkeltsaker kanskje ikke bare er enkeltsaker, men er en del av et mønster og hvor tilretteleggingstilskudd brukt på systemnivå vil kunne redusere forekomsten av kompliserte enkeltsaker.

Virksomhetene er opptatt av at arbeidslivssenteret ikke må glemme individet i systemtenkningen, da de har hatt gode erfaringer med individtiltak av typen skulder-ved-skulder-vikarer; tiltaket fungerer etter hensikten, den ansatte får den nødvendige avlastningen, jobben blir gjort og tilretteleggingen fører ikke til merbelastning for kollegene. Dette har dermed en tydelig observerbar effekt. Virksomhetene forteller også om erfaringer med gruppetiltak og systemtiltak som ikke har hatt noen målbar effekt på sykefraværet. Dette betyr ikke at gruppetiltak ikke har effekt, men at det kan være krevende å identifisere slike effekter. Vårt hovedinntrykk er at det er lettere å se konkrete resultater av tiltak på individnivå, og når man i arbeidet med tilrettelegging går inn i praksisfeltet, tett på de ansatte i den daglige virksomheten. En god prosess og tett dialog mellom arbeidslivssenter og virksomhetene kombinert med evaluering og gode tilbakemeldinger, vil gi bedre kunnskap og øke treffsikkerheten med hensyn til hvilke tiltak som har effekt. Vi foreslår at det i større grad iverksettes forsøk rundt gruppetilskuddene for å finne ut om det har effekt.

Generelt er det ikke helt enkelt å skille et individtiltak fra et gruppetiltak. Ofte er det slik at det som virker bra for en enkeltperson, ofte kan ha positive forebyggingsvirkninger for en hel gruppe ansatte. På et sykehjem vil et tiltak som skulder-ved-skulder komme hele skiftet til gode, ikke bare den ansatte som er gradert sykmeldt. Arbeidslivssentrene som arbeider på en god og målrettet måte, kan få til mye med å bidra til langsiktig, helhetlig og forebyggende arbeid i virksomhetene.

Vi mener det er grunnlag for å si at tiltak på individnivå i stor grad har effekt for den det gjelder, og kanskje også for kolleger, men det finnes ikke kunnskap om hvilke type gruppetiltak eller systemtiltak som har effekt. Intervjuene tyder på at gruppetiltak kan virke forebyggende, men det er vanskeligere å påvise en effekt av forebyggende tiltak, både fordi det er vanskelig å vite hva som ville skjedd dersom man ikke hadde forebygget, og på grunn av tidsperspektivet. Som en ansatt ved et sykehjem beskriver det i intervju, vil en del av effekten først komme om mange år – de som har jobbet der lenge har allerede de belastningsskadene de har, og vil fortsette å slite med dem lenge, men langsiktig forebygging og opplæringstiltak vil kunne forhindre at nye ansatte utvikler belastningsskader. En slik potensiell effekt er imidlertid vanskelig å påvise, men dette er kanskje de aller mest effektive tiltakene.

5.4 Tilretteleggingstilskudd eller driftstilskudd

Virksomhetene etterspør først og fremst tilskudd til tilrettelegging og vikarer som individrettet tiltak, og det er dette arbeidslivssentrene oftest bevilger tilskudd til.

Intervjuene med rådgivere viser at de har eksempler på virksomheter som legger tilretteleggingstilskuddet inn i sine budsjetter og benytter tilskuddet til å kompensere for en permanent

underbemanning, med andre ord bruk av tilretteleggingstilskudd som et driftstilskudd. Spørreskjemaundersøkelsen viser imidlertid at dette ikke nødvendigvis er noe framtreddende problem, men 16 prosent av rådgiverne mener de har eksempler på virksomheter som legger inn bruk av tilretteleggingstilskudd til vikarer i sine budsjetter.

Når det gis tilskudd til vikarer er dette på grensen til at tilretteleggingstilskuddet blir et driftstilskudd heller enn et tilskudd for å prøve ut mulighetsrommet i virksomheten.

Arbeidslivssentrene håper at vellykkede utprøvinger av tilretteleggingstiltak skal føre til at virksomhetene etter hvert legger dette inn i eget driftsbudsjett. Tilretteleggingstilskuddet har kanskje bidratt til at de ser at det lønner seg å tilrettelegge. Dersom det er tydelighet rundt at dette ikke er noe som kan gis over langt tid, men for en kort periode for å prøve ut tilretteleggingstiltaket, er det sannsynligvis ikke noen fare for at tilskuddet erstatter noe som driftsbudsjettene ellers ville dekket.

Når arbeidsgivere får dekket noe av vikarutgiftene når folk blir sykmeldt, kan den ansatte være på jobb og gjøre de oppgavene de er i stand til å gjøre ut i fra helsetilstanden. Dette har dermed likhet med aktiv sykmelding, som er et tiltak som er dypt savnet særlig i helsetjenestene.

5.5 Standardisering eller fleksibilitet

Det er mål om at prosessene rundt tilretteleggingstilskuddet skal bli mer like. Det er også noen som har ønsket mer standardisering og tydeligere føringer på hva tilskuddet skal benyttes til. Andre mener at med en standardisering går man bort fra intensjonen om utprøving, og at det blir feil med en mer rettighetsbasert tenkning. Datamaterialet vårt viser at det er store variasjoner i alle ledd, fra hvordan selve søknadsprosessen foregår, hva som innvilges, i hvilken grad det etterspørres dokumentasjon, planer og egeninnsats, og hvorvidt tiltakene evalueres.

Dersom det er ønskelig med en mer strømlinjeformet praksis er det klart at det kreves en større innsats for å klargjøre regelverket og hvordan dette skal praktiseres. På den annen side er det slett ikke sikkert at en slik strømlinjeformet håndheving er ønskelig, selv om dagens praksis kan framstå som inkonsekvent for eksempel for konsern med virksomheter i flere fylker. Flere av lederne for sentrene er også inne på at mange av de ansatte som har bakgrunn fra NAV, har en utfordring med at de er opplært til at det utløses en rettighet dersom man tilfredsstiller et sett med kriterier. Dette er gjerne de samme folkene som etterspør tydelige kriterier for innvilgelse av tilretteleggingstilskuddet.

Dersom intensjonen med tilretteleggingstilskuddet skal fungere, vil det sannsynligvis være feil å redusere fleksibiliteten i tilskuddet. Det er en rekke ulike behov i virksomhetene og rådgiverne må ha stort spillerom slik at de bredt kan utfordre virksomheten til å gjøre ulike tiltak. At arbeidsgiverne får litt bidrag gjennom tilskuddet, kan være det som gjør at de setter i verk tiltak. Selv om det er mer krevende med skjønnsutøvelse enn mer standardiserte regler, er det sannsynligvis mest effektivt å beholde en stor grad av fleksibilitet i hva tilskuddet skal benyttes til. Derimot er det, som en del av virksomhetslederne har nevnt, ønskelig at rådgiverne ved arbeidslivssentrene er i forkant, ser løsninger og tar initiativ til grep som kan gjøres og tiltak det kan søkes om, slik at en større del av innsatsen blir rettet til forebygging og systematiske tiltak framfor reparerende tiltak.

5.6 Helse- og sosialtjenester

Virksomheter innen helse- og sosialtjenester får over halvparten av tilskuddet. En stor andel gis for individuell tilrettelegging, men også en del som får en kombinasjon av individuell- og gruppe-tilrettelegging.

Om vi ser spesielt på de store, kommunale tjenestene og sykehus er det flere fellesfaktorer. Det viktigste i vår sammenheng er at de typisk melder om trange budsjett (se Ose et al., 2011), noe som gjør at de har lite fleksibilitet og dårlig rom for tilrettelegging. Det er i tillegg økonomi- og budsjettssystemer som skaper barrierer for at folk skal få prøve seg på andre avdelinger eller enheter. Dette legger ikke til rette for incentiver for utprøving, og organisasjonen som helhet blir lite fleksibel når folk får behov for endring i type arbeidsbelastning eller trenger et miljøskifte. Her bør man finne en annen tilnærming for å få løsninger og kanskje kan tilretteleggingstilskudd, et bidrag fra NAV, fungere for å få dem til å tenke nytt og helhetlig rundt dette med fleksibilitet og tilrettelegging. Samtidig er det lite trolig at midler til støtte til bruk av skulder-ved-skulder-vikarer har noen langsiktig effekt på arbeidsplassen. I vår kommende rapport "12 år med IA-avtaler – hva nå?" om IA-arbeid i kommunene, foreslår vi blant annet at det settes i gang prøveprosjekt i noen kommuner der tilretteleggingstilskudd, og andre enkelttilskudd som er spredd utover de ulike enhetene, blir samlet i en pott, slik at de får større rammer, frihet og ikke minst langsiktighet til å jobbe systematisk og forebyggende.

Det er sannsynligvis i de virksomhetene som har trangest budsjett at tilretteleggingstilskuddet er særlig viktig. Når kommunene forteller at de ikke lenger får tilskudd på individnivå, men bare på gruppenivå og har sluttet å søke, er dette kanskje feil. Det bør ikke være enten eller, innsatsen må tilpasses hver enkelt situasjon. Dersom for eksempel en kommune får mye tilretteleggingstilskudd og det ser ut til fungere som et driftstilskudd, er det nødvendig å arbeide opp mot den sentrale ledelsen i kommunen og få til en god dialog. Tilsvarende kan det virke mot sin hensikt å kreve egenandel i tilfeller der virksomheten er helt avhengig av tilskudd for å sette i gang tiltak, der grensene for tilrettelegging allerede er nådd innenfor de eksisterende rammene. Det kan også være slik at om kommunen selv fikk bestemme bruken av tilretteleggingstilskuddet (bli tildelt en pott per ansatt), kunne de iverksatt større satsinger som kunne hatt en større og mer varig effekt. Dette er verdt å prøve ut, om ikke annet for å vise kommunene at det kan være lønnsomt å sette av en slik pott av egne midler for å skape nødvendig fleksibilitet. Kanskje det samme gjelder sykehusene. Dette og andre måter å få større effekt av tilskuddet på må diskuteres videre, både med NAV Arbeidslivssenter og med NAV-kontorene som ser typisk andre behov – særlig på individnivå, og etter hvert med et utvalg kommuner og sykehus. Slik det er i dag, kan det virke som om tilretteleggingstilskuddet brukes for å veie opp for trange budsjetttrammer uten at det egentlig løser noen av de underliggende årsakene til høyt sykefravær.

5.7 Arbeidslivssenter eller NAV-kontor

Arbeidslivssentrene har en sentral rolle i å initiere og anbefale vedtak om tilsagn om tilretteleggingstilskudd. Arbeidslivssentrene er ikke tildelt noen egen rolle i forskrift om tilretteleggingstilskudd, men det har utviklet seg til å bli det fordi det i hovedsak er arbeidslivssentrene som har dialogen med virksomhetene. I avsnittet nedenfor drøfter vi nærmere om tilretteleggingstilskuddet, helt eller delvis, bør vurderes lagt til NAV-kontorene. Argumentasjonen for en slik endring knyttes til det sterke individfokus i praktisering av ordningen.

NAV-kontorene har naturlig stort fokus på individ. Det har derfor vært vanskelig for de enkelte NAV-kontorene å komme i tett kontakt med arbeidsgiverne og virksomhetene. Flere kontor har etablert markedsteam som i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter har kontakt med virksomhetene. Vi har tidligere funnet at det ellers ikke er så mye samarbeid mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene, i alle fall ikke rundt sykmeldte og sykefravær. En av årsakene til lite samarbeid er at de ikke har noe konkret å samarbeide om. Veilederne på NAV-kontoret ser ikke helt hva arbeidslivssentrene kan bidra med, mens rådgiverne på arbeidslivssentrene i større grad ser ut til å forstå betydningen av å samarbeide med NAV-kontorene. Intervju i pågående evalueringer (blant annet evaluering av Jobbstrategien, som slutføres i desember 2013) tyder på at dette er i ferd med å endre seg en del steder. Vi vet foreløpig ikke så mye mer om dette (se Ose et al. 2013b), men det er mulig at en forbedring kunne være at det var NAV-kontorene som tok seg av tilretteleggings-tilskuddet. NAV-kontorene mangler virkemidler i sykefraværarbeidet, og det å ha en del midler til bruk på individnivå kunne hjulpet dem. Det som vanskeliggjør dette er at tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt IA-virksomhetene (se neste avsnitt). Dermed har NAV Arbeidslivssenter naturlig nok fått oppgaven.

At NAV-kontorene skulle håndtere tilretteleggingstilskuddet ville også hatt noen negative konsekvenser. Arbeidslivssentrene har stor nytte av tilretteleggingstilskuddet i sitt arbeid ute i virksomhetene, og det vil sannsynligvis være feil å ta dette virkemiddelet fra sentrene.

En mulighet hadde vært at arbeidslivssentrene hadde ansvaret for tilskudd som gis på systemnivå og på gruppenivå, mens NAV-kontorene fikk ansvaret for individtilskuddet. En del av midlene bør settes av til utprøving og forsøk særlig i kommunale pleie- og omsorgstjenester og i sykehus, der behovene ser ut til å være aller størst.

5.8 IA-virksomheter og andre

Tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt IA-virksomheter. En stor andel av de offentlige virksomhetene er IA-virksomheter, mens en mye mindre andel av virksomhetene i privat sektor har IA-avtale. Det betyr at myndighetene gjennom tilretteleggingstilskuddet i stor grad overfører midler til offentlige virksomheter. Samtidig ser vi at virksomheter som har høyt sykefravær, er de virksomhetene som velger å bli IA-virksomhet, og at IA-virksomheter har betydelig høyere sykefravær enn virksomheter som ikke har inngått IA-avtale.

Det er dermed sannsynligvis riktig at tilretteleggingstilskuddet er forbeholdt IA-virksomhetene. Dersom NAV-kontorene skulle tatt over behandlingen av individtilskuddsdelen, hadde det vært vanskelig å administrere om det kun er de som er ansatt i en IA-virksomhet som kan få tilskudd. På individnivå blir dette feil ut i fra en rettferdighetsbetraktning, fordi det ikke er den sykmeldte som har bestemt om virksomheten skal være IA-virksomhet eller ikke.

At arbeidsgiver får et tilskudd fra NAV basert på en vurdering av individets behov heller enn virksomhetens behov, kunne gjort at det ble de som trengte det mest som fikk tilskudd, og ikke de som var gode til å søke. Dette er kanskje dem arbeidsgiver ellers ikke ville tilrettelagt for, men som bør prioriteres for å beholde dem i arbeidslivet. Dette er komplisert og faller utenfor evalueringen, men vi mener denne type vurderinger er viktig i videre diskusjoner om tilretteleggingstilskuddet. Om det var NAV-kontorene som ga tilretteleggingstilskudd til arbeidsgiverne gjennom samtaler med den sykmeldte, hadde byråkratiet rundt ordningen med søking og behandling blitt lettere. NAV

Arbeidslivssenter kunne behandlet søknader om gruppetiltak og systemtiltak med fokus på langsiktig effekt på arbeidsplassen.

5.9 Evaluering av effekten av tilskuddet

Etter rapporten fra Riksrevisjonen i 2009, ble det fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som tidligere nevnt gitt tydeligere signaler overfor arbeidslivssentrene bl.a. om å målrette bruken av tilskuddet på en bedre måte ved å finne de virksomhetene hvor tilskuddet ville gi størst effekt. Dette ble lagt inn i virksomhetsrapportene hvor fylkene måtte redegjøre for hva de gjør på ulike punkter. Blant annet skulle det legges inn i rapportene hva arbeidslivssentrene gjør for å evaluere effekten av tilretteleggingstilskuddet, og om de har rutiner for oppfølging. Fylkene skulle utarbeide egne systemer for oppfølging av effekten, og de ble bedt om å redegjøre for hvordan de prioriterte virksomhetene. Direktoratet hadde også anbefalinger om hvordan fylkene burde organisere økonomistyringen så man fikk en sikker og dokumenterbar bruk av tilskuddet.

I tertialrapporten for 1. tertial 2013 skal arbeidslivssentrene, under punktet "Bruk av virkemidler" og "Tilskudd til tilrettelegging", rapportere følgende:

- Erfaringer med bruk av tilretteleggingstilskudd og honorar til bedriftshelsetjeneste - samt vurdering av effekten av tiltakene
- Hvilke formål for tilskudd til tilrettelegging blir prioritert innenfor tildelt ramme

Vår undersøkelse viser at arbeidslivssentrene i varierende til liten grad etterspør evalueringer eller beskrivelser av effekt av tiltak som gis tilretteleggingstilskudd, noe som i sin tur fører til at sentrene har begrenset kunnskap om hvilke tiltak som gir størst effekt. Rådgivere vi har intervjuet peker på at i den grad man får inn tilbakemeldinger og evalueringer, så er det stor variasjon i kvaliteten på tilbakemeldingene. Virksomhetene vi har intervjuet bekrefter mye av dette: De blir sjelden stilt overfor krav om evaluering av tiltak, ei heller krav om at tiltak det søkes om tilretteleggingstilskudd til skal ses i en videre sammenheng og være en del av Mål- og handlingsplanen. Arbeids- og velferdsdirektoratets inntrykk er at arbeidslivssentrene ikke har blitt strengere på disse områdene.

Dersom man skal ha skikkelig effektvurderinger av tiltak, bør dette gjøres i forbindelse med store gruppe- eller systemtiltak, men det er vanskelig å få til en generell vurdering av effekt av individtiltakene. Så lenge de på arbeidsplassen mener dette fungerer fint, og at de svarer det når rådgiverne spør, er det kanskje greit. Så lenge det er små beløp det dreier seg om, må kravene til dokumentasjon og evaluering begrenses, men for større tilskudd er det rimelig å forvente at virksomhetene kan dokumentere hvordan midlene har blitt brukt, og hvilken effekt disse har hatt. Uansett vil en slik rapportering fra virksomhetenes side sannsynligvis ikke bli systematisk og sammenlignbar nok til at det går an å si noe sikkert om effekten av tiltakene. Som diskutert flere ganger tidligere er det vanskeligere å dokumentere effekten av forebyggende og langsiktige tiltak, og dette bør sannsynligvis gjøres ved at det settes i gang mer kontrollerte forsøk med ulike tiltak på gruppe- og systemnivå.

5.10 Avslutning og konklusjon

Oppdraget vårt har vært å vurdere ulike typer tilrettelegging med særlig fokus på individtiltak og gruppetiltak. Vi konkluderer med at det er stor variasjon i tiltakene og at det er umulig å si noe om effekten på sykefraværet fordi tiltaket er knyttet til virksomhet og ikke til person. Virksomheter som

får tilskudd har høyere sykefravær enn virksomheter som ikke mottar tilskudd, men vi finner ikke noen systematisk endringseffekt på sykefraværet til virksomheter som har mottatt tilskudd.

Tilretteleggingstilskudd på individnivå ser ut til å være viktig for de det gjelder, men det har sannsynligvis ikke så stor effekt på sykefraværet i virksomheten. Effekten kan være langsiktig, med at tiltaket kan virke forebyggende eller at virksomhetene får økt fokus på mulige tilrettelegginger.

Gruppetiltakene er vanskelig å vurdere effekten av når de ikke gjøres i kontrollerte forsøk, men vi har hentet inn erfaringer fra noen av de virksomhetene som har fått mest tilretteleggingstilskudd til ulike gruppetiltak i 2012. Tiltakene har for eksempel vært nærværarbeid i form av kurs, tekniske innretninger for hele enheter eller avdelinger, lederopplæring og annet. Informantene er dels tvilende og dels klart avvisende til at tiltakene har hatt betydning for sykefraværet. Hvorvidt et tiltak har effekt handler først og fremst om hvor godt tiltaket er og hvordan det gjennomføres. Sykefravær er vanskelig fordi det påvirkes av svært mange faktorer. Det er derfor nødvendig med skikkelige forsøk der effekten kan identifiseres og nødvendige justeringer kan gjøres.

En annen effekt eller virkning av tilretteleggingstilskuddet, er at NAV får en samarbeidsrolle i virksomheten. Hvordan den rollen fylles varierer mye, men videre diskusjoner om hvordan tilretteleggingstilskuddet skal brukes for å få større effekt er nødvendig. Vi foreslår at diskusjonen starter mellom NAV, noen få kommuner og et par sykehus. Dette er storbrukere av tilretteleggingstilskuddet. Personaltjenesten er de som vet hvor skoen trykker, men også tillitsvalgte og verneombud kan ha mye å bidra med.

Systemet med tilretteleggingstilskudd i nåværende form har betydelige svakheter, uavhengig av om fokuset er på gruppetiltak eller individtiltak. Det brukes alt for mye ressurser på søking og behandling av søknader og to av tre tilskuddskroner er overføringer fra staten til offentlige virksomheter.

Referanser

Hansen, ILS, K Hyggen & BR Nuland (2009): Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet, Fafo-rapport 2009:40.

Jensberg H, R Mandal & E Solheim (2012): Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, 1990-2010. NTNU/SINTEF-rapport.

Kvåle, Gro & Torunn S Olsen (2004): Evaluering av tilretteleggingstilskuddet. Agderforskning. Prosjektrapport 8/2004.

Ose SO, K Dyrstad, I Brattlid, R Slettebak, R Mandal, J Lippestad & I Pettersen (2013a): Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner. SINTEF-rapport A24297.

Ose, SO, AM Bjerkan, I Pettersen, KG Hem, A Johnsen, J Lippestad, B Paulsen, TO Mo & PØ Saksvik (2009): Evaluering av IA-avtalen (2001-2009), SINTEF-rapport.

Ose, SO, I Brattlid, S Haus-Reve, R Mandal & AM Bjerkan (2011): Inkluderende arbeidsliv i kommunene: Et forskningsprosjekt om sysselsettingsforhold, sykefravær, samarbeid, ledelse og arbeidsmiljø i sykehjem og hjemmetjenester, SINTEF-rapport A18235.

Ose, SO, K Dyrstad, R Slettebak, J Lippestad, R Mandal, I Brattlid & H Jensberg (2013b): Evaluering av IA-avtalen (2010-2013). SINTEF-rapport A24444.

Ose, SO, SL Kaspersen, S Haus-Reve, R Mandal, H Jensberg & J Lippestad (2012). Sykefravær - gradering og tilrettelegging. SINTEF-rapport A223973.

Reisel L & I Brekke (2013): Kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv: Status og årsaker Rapport (2013:004)

Riksförsäkringsverket (2004): Attityder till deltidssjukskrivning. Analyserar 2004:13

Riksrevisjonen (2009): Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet. Dokument nr. 3:15 (2008–2009).

Trygstad, SC & M Bråten (2011): Tilrettelegging i arbeidslivet. Fafo-rapport nr. 22.

Noen konklusjoner fra evalueringen:

- Vi finner at det er stor oppmerksomhet omkring sykefravær og sykefraværsreducerende tiltak i norsk arbeidsliv generelt, og mye tilrettelegging gjøres uten at det søkes om tilretteleggingstilskudd fra NAV.
- Det er relativt lett for arbeidsgiverne å observere om tilretteleggingstilskudd gitt på individnivå har effekt eller ikke, men vanskeligere å vurdere gruppetiltak. De mener det er stor effekt av individtiltak, men ikke av gruppetiltak.
- Omtrent hver tredje krone av tilretteleggingstilskuddet går til virksomheter innen privat sektor og offentlige foretak, mens resten går til offentlig sektor. Kommunen får over halvparten av midlene.
- Dette må ses i forhold til størrelsen på sektorene og de ulike næringene. De som får mest tilretteleggingstilskudd per ansatt er virksomheter innen helse- og sosialtjenester, offentlig administrasjon og hotell- og restaurantnæringen. Kommunal sektor får betydelig mer tilretteleggingsmidler per ansatt enn andre sektorer, og andelen har økt noe de siste årene.
- Rundt 60 prosent av tilretteleggingstilskuddet går til rene individtiltak, mens rundt 20 prosent går til tiltak som er en kombinasjon av individuell tilrettelegging og gruppetiltak. Totalt er dermed 80 prosent av midlene i hovedsak rettet mot individ. 12 prosent av tiltakene er rene gruppetilretteleggingstiltak, mens resten i hovedsak er gruppetiltak kombinert med individuell tilrettelegging.
- Av tilgjengelige arbeidsrettede tiltak og virkemidler i NAV, er tilretteleggingstilskudd det tiltaket som virksomhetene etterspør mest.
- Blant de individrettede tiltakene er det tilrettelegging og merutgifter til vikarer som etterspørres mest og som innvilges oftest. Når det gjelder gruppetiltak innvilges oftest søknader til kurs og opplæring.
- Registerdata viser at sykefraværet totalt sett er høyere i virksomheter som mottar tilskudd også når vi kontrollerer for størrelse på virksomheten (antall ansatte), sektor, næring og fylke. Vi konkluderer med at det er virksomheter med høyt sykefravær som får tilskudd, jf. intensjonen med ordningen.
- Sykefraværet er relativt likt i virksomheter som mottar tilskudd til individtiltak og i virksomheter som mottar tilskudd til gruppetiltak.
- Vi finner store variasjoner fra fylke til fylke med hensyn til hvor stor andel av tilretteleggingstilskuddet som går til individrettede tiltak og gruppetiltak, store forskjeller i hvordan man tolker styringssignaler om bruk av tilskuddsordningen, og store forskjeller når det gjelder hvordan Arbeidslivssentrene jobber inn mot virksomhetene. Koordineringsenheten arbeider for mest mulig like tjenester ved Arbeidslivssentrene, men det gjenstår en del arbeid før en har nådd dette målet.
- Ansatte ved Arbeidslivssentrene synes de bruker for mye tid på behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd til individrettede tiltak og de melder om at antall søknader øker. Vi mener det er grunnlag for å diskutere om tilretteleggingstilskudd bør dreies i retning av å bli et virkemiddel utløst av NAV-kontorene. De har et tydelig individfokus i sin rolle, mens NAV Arbeidslivssenter har mer fokus på gruppe og system.



SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse
Gruppe for arbeid og helse

Postboks 4760 Sluppen
7465 Trondheim
www.sintef.no/Arbeidoghelse

SINTEF-rapport A24465
ISBN 978-82-14-05605-1