

Evaluering av tilretteleggingsordningene

Sluttrapport fra evalueringen av inkluderingstilskuddet og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar



Sluttrapport:
Evaluering av tilretteleggings-
ordningene Inkluderings- og
Forebyggings- og tilretteleggings-
tilskudd

Rapport

Sluttrapport, november 2019

Oppdragsgiver

Tonje Slaaen Rørvik og Kristina Åsberg
(Virkemiddelseksjonen,
Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Prosjektleder

Tor Egil Viblemo
(Oxford Research)

Prosjektteam

Tor Egil Viblemo, Kristian Boysen,
Bernhard Weigel (Oxford Research)
Saliha El-Amrani,
Helene Berg (Proba Samfunnsanalyse)

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Kristiansand, 29. november 2019

Oxford Research har i samarbeid med Proba samfunnsanalyse evaluert tilretteleggingsordningene på oppdrag fra NAV/Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen har blitt gjennomført i perioden november 2017 til november 2019.

Sjefsanalytiker Tor Egil Viblemo fra Oxford Research har vært prosjektleder. Analytiker Bernhard Weigel har vært prosjektmedarbeider. Fra Proba samfunnsanalyse har Saliha El-Amrani og Helene Berg deltatt. Tonje Slaaen Rørvik og Kristina Åsberg har vært kontaktpersoner fra oppdragsgivers side. Vi takker for godt samarbeid. En referansegruppe av ulike fagpersoner i NAV har bidratt med nyttige, faglige innspill. Vi takker til alle andre som har bidratt med innspill og kommentarer. En spesiell takk også til de ansatte i NAV-kontorer, som har hjulpet evalueringsteamet med både sin innsikt og erfaringer, og praktisk bistand.

Konklusjoner og vurderinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Med vennlig hilsen



Prosjektleder

Tor Egil Viblemo

Oxford Research AS

Innhold

Sammendrag	1
1. Bakgrunn og gjennomføring	2
1.1 Oppdraget	2
1.2 Metode	5
2. Inkluderingsstilskuddet	11
2.1 Oppsummering og hovedfunn	11
2.2 Hvordan er arbeidet med inkluderingsstilskuddet organisert i NAV?	13
2.3 Bruken av inkluderingsstilskuddet	15
2.4 Resultater av tilskuddet	32
2.5 Aktørenes erfaringer med NAV og med regelverket	38
2.6 Barrierer og muligheter	41
3. Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar	45
3.1 Oppsummering og hovedfunn	45
3.2 Hvordan er arbeidet med forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet organisert i NAV?	47
3.3 Bruken av forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet	48
3.4 Resultater av tilskuddet	57
3.5 Aktørenes erfaringer	60
3.6 Barrierer og muligheter	63
4. Evaluators vurderinger	67
4.1 Inkluderingsstilskuddet	67
4.2 Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar	72
4.3 Begge tilskuddene	73

Sammendrag

Oxford Research og Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en evaluering av inkluderingsstilskuddet og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar.

Inkluderingsstilskuddet har i perioden januar 2016 - juni 2019 vært brukt 2012 ganger, fordelt på 1771 kandidater. Bruken har økt kraftig siden innføringen. Inkluderingsstilskuddet fremstår som et fleksibelt virkemiddel. Tilskuddet benyttes ofte sammen med andre tiltak. Tilskuddet brukes etter to ulike logikker: 1) i forbindelse med at en kandidat gjennomfører et tiltak, eller 2) i forbindelse med rekruttering av personer med tilretteleggingsbehov. Tilskuddet har særlig høy utløsende effekt der formålet er rekruttering. Virksomhetene opplever også redusert terskel for å gjøre tilrettelegginger, og prøve ut kandidater eller ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. De fleste virksomhetene har et positivt inntrykk av NAV og av søknadsprosessen, forhåndsgodkjenning og refusjon. Det er likevel en del virksomheter som ikke er fornøyde med informasjon fra NAV. Når vi retter blikket mot NAV, ser vi at NAV-veilederne har en sentral rolle i å initiere bruken av tilskuddet. Vi finner imidlertid forskjeller i hvordan NAV-ansatte bruker tilskuddet. Det er forskjeller internt i og mellom NAV-kontorene. Den største barrieren for bruken av tilskuddet er manglende kjennskap hos arbeidsgiverne. For å gjøre tiltaket bedre kjent blant arbeidsgiverne foreslår vi at Arbeidslivssentrene bidrar i markedsføringen.

Evaluator har overordnet et positivt inntrykk av inkluderingsstilskuddet, og ser potensial for å bruke det mer, blant annet som en del av inkluderingsdugnaden. Tilskuddet brukes etter ulike logikker (se over). Det er et behov for å tydeliggjøre disse, overfor egne NAV-ansatte og arbeidsgivere. Det vil gjøre det enklere å vurdere når tilskuddet skal brukes, og når anskaffelsen representerer en tilleggs-kostnad. Evalueringen finner flere eksempler på kandidater som opplever at de ikke har hatt innflytelse over tilretteleggingen som skal følge inkluderingsstilskuddet. Vi minner om viktigheten av at brukeren blir hørt, og får mulighet til å uttrykke sine behov.

Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-bedrifter var et tilskudd for IA-virksomheter, som skulle utløse aktiviteter for å forebygge sykefravær, og tilrettelegge for sykemeldte arbeidstakere. Tilskuddet ble avvirket med IA-avtalen for perioden 2019-2022. Avviklingen oppleves som problematisk for noen av Arbeidslivssentrene, og flere IA-rådgivere opplever at de har mistet et viktig verktøy overfor arbeidsgiverne. Arbeidslivssentrenes forvaltning av tilskuddet var i utgangspunktet preget av store geografiske forskjeller, men har i senere tid blitt mer harmonisert.

En register-basert gjennomgang viser at det i perioden januar 2014 til desember 2018 ble gitt 155 024 tilsagn. Tilskuddet har hovedsakelig blitt brukt innenfor omsorgssektoren, og har ofte gått til innkjøp av vikartjenester. Virksomhetene har sett på dette som tilretteleggingsaktiviteter for sykemeldte arbeidstakere. Arbeidsgiverne vurderer at tilskuddet i stor grad dekker deres behov for å kunne tilrettelegge for de ansatte, og mange ser på det som avgjørende for *noen* eller *de fleste* forebyggings- og tilretteleggingsaktivitetene på arbeidsplassen. Mange aktiviteter ville ikke blitt gjennomført uten tilskuddet. Det har vært flere problematiske sider ved tilskuddet, både den omfattende bruken av vikarer, variasjon i hvordan tilskuddet ble forvaltet, og tilskuddsbeløpet. En annen side er forholdet mellom tilskuddet og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

Vi har også undersøkt om tilskuddene har blitt brukt i sammenheng. Vi finner få tilfeller av det, og konkluderer at det ikke var grunn til at tilskuddene i større grad burde ha vært brukt sammen.

1. Bakgrunn og gjennomføring

Dette dokumentet er sluttrapporten fra evalueringen av to tilretteleggingsordninger. Forut for sluttrapporten er det laget en status og en midtveisrapport. Denne rapporten sammenfatter funnene fra intervjuene og fra spørreundersøkelsene til tilskuddsmottakerne. Datagrunnlaget for denne rapporten inkluderer også analyser av registerdata.

Dette kapitlet gjør kort rede for oppdraget og tilskuddsordningene som er gjenstand for evalueringen. Vi presenterer videre problemstillingene og datakildene i evalueringen. I kapitlene 2 og 3 presenteres først funnene fra inkluderingstilskuddet, deretter presenteres funnene fra forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar. Kapitlene følger den samme strukturen og behandler de samme problemstillingene. Evaluators vurderinger av ordningene presenteres i siste kapittel.

1.1 Oppdraget

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Oxford Research i oppdrag å evaluere 1) inkluderingstilskuddet og 2) forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet for IA-virksomheter & BHT-honorar (heretter kalt forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet). Formålet er å få mer kunnskap om hvordan ordningene virker.

Tilretteleggingsfeltet har vært preget av overlappende ordninger som har gjort situasjonen uoversiktlig og virkemidlene lite målrettet, skriver NAV i utlysningen til denne evalueringen. Det er derfor behov for mer kunnskap om hvordan tilskuddsordningene fungerer, og hvilke erfaringer arbeidsgivere, NAV-ansatte og kandidater har gjort seg med ordningene. Evalueringen har også undersøkt hvorvidt inkluderingstilskuddet fungerer som virkemiddel til å øke bruken av ordinært arbeidsliv som arena og videre overgang til arbeid.

Inkluderingstilskuddet har ikke vært evaluert før. Forgjengeren til forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet for IA-virksomheter & BHT-honorar ble evaluert i 2013¹.

Evalueringen har blitt gjennomført i perioden november 2017 til november 2019. Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet, ble avviklet fra 1. januar 2019. I samråd med oppdragsgiver har Oxford Research derfor lagt større vekt på datainnsamling og analyse i tilknytning til inkluderingstilskuddet.

1.1.1 Evalueringsobjektet

I det følgende gis det en kort presentasjon av de to tilskuddsordningene som er gjenstand for evaluering. Det to tilskuddordningene omtales med fellesbetegnelsen tilretteleggingsordninger.

Inkluderingstilskuddet

Med tiltaksreformen² ble inkluderingstilskuddet innført. Tilskuddet erstattet tre rammefinansierte drifts- og tilretteleggingsordninger, herunder driftstilskudd til arbeidspraksis.

Sentrale perspektiver i tiltaksreformen er å øke sysselsettingen, og at staten skal bidra til et inkluderende arbeidsliv. Tiltakene skal i større grad benyttes i ordinært arbeidsliv. Videre skal reformen gi mer effektive tiltak som skal være enklere å forvalte og forholde seg til for både NAV, arbeidsgivere og

¹ Evaluering av tilretteleggingstilskudd, SINTEF, 2013.

² Prop. 39L (2014-2015) fra Arbeids- og sosialdepartementet

arbeidstakere. I stortingsmeldingen heter det at «*Arbeidsmarkedstiltakene skal forbedres og forenkles. Overlappende arbeidsmarkedstiltak slås sammen*». Det nye inkluderingsstilskuddet skal altså være enklere enn sine tre forgjengere. Stortingsmeldingen utdyper også hensikten med tilskuddet, nemlig å være en tydeligere og mer målrettet ordning som møter arbeidssøkeres tilretteleggingsbehov. Videre presiserer meldingen at tilskuddet kan benyttes på tvers av virksomheter, arbeidsmarkedstiltak og målgrupper.

Formålet med inkluderingsstilskuddet er å kompensere for tilleggskostnader for arbeidsgiver som følge av tilrettelegging for nye personer i virksomheten. Tilretteleggingen kan være knyttet til *ansettelse* av arbeidssøkere, eller kandidater som er på et *arbeidsmarkedstiltak*³. Det betyr at tilskuddet skal dekke arbeidsgivers kostnader utover det normale, og som arbeidsgiveren ikke ville ha hatt i forbindelse med rekrutteringen av en person uten bistandsbehov fra NAV. Inkluderingsstilskuddet dekker i hovedsak utgifter til kjøp av tjenester som er nødvendige for å vurdere arbeidssøkerens funksjonsevne eller tilretteleggingsbehov på den enkelte arbeidsplass, kostnader til personlig utstyr, kostnader til tilrettelegginger av arbeidsplassen, kjøp av nødvendige gjenstander og arbeidshjelpemidler som ikke kan dekkes etter folketrygdloven, utgifter til kjøp av programvare som skal brukes av arbeidssøkeren, nødvendige merutgifter til forsikring, lisenser, sertifisering mv. samt kjøp av ekstern opplæring for å kunne gjennomføre tilretteleggingen.

Tilskuddet er tiltenkt kandidater som har formidlingsbistand fra NAV, eller som omfattes av en særlig tilretteleggings- og oppfølgingsavtale med NAV. For hver enkelt bruker skal det gjøres en individuell vurdering av kandidatens behov for inkluderingsstilskudd.

Inkluderingsstilskuddet forvaltes av NAV-kontorene og er refusjonsbasert. Virksomheten sender søknad til NAV, og NAV-kontoret gir forhåndsgodkjenning til anskaffelsen. Arbeidsgiver fremmer deretter refusjonskrav til NAV. Det forutsettes at tilskuddet dekker faktiske og dokumenterte utgifter hos arbeidsgiver opp til et maksimaltak i forhåndsgodkjenningen. Videre er det et mål at ordningen skal oppleves som enkel å bruke.

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar

I samarbeidet med partene i arbeidslivet om IA-avtalen for 2014-2018 ble det avtalt å etablere et nytt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Formålet med tilskuddet var å unngå sykdom, og bidra til at personer med tilretteleggingsbehov kan fortsette i ansettelsesforholdet.

Tilskuddet skulle stimulere arbeidsgivere til å iverksette forebyggende og tilretteleggende tiltak. Tilskuddet var ment som en kompensasjon for arbeidsgivers merutgifter eller merinnsats i forbindelse med forebyggende HMS-arbeid, tilrettelegging, utprøving og opplæring i nye arbeidsoppgaver, eller praktisk hjelp som arbeidstakeren har behov for. Tilskuddet kunne også gis som refusjon for utgifter til bedriftshelsetjeneste i den grad bedriftshelsetjenesten bidrar i det forebyggende HMS-arbeidet, eller til at arbeidstakere kan unngå sykmelding eller komme tilbake i arbeid. Ordningen var begrenset til i IA-virksomheter. Tilskuddsmidlene ble forvaltet av NAV Arbeidslivssentrene.

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet erstattet tidligere tilretteleggingstilskudd og ordningen med honorar til bedriftshelsetjenesten.

³ Ifølge NAV-skrivet *Krav, vilkår og informasjon til tiltaksarrangør – Inkluderingsstilskudd*, dreier det seg om følgende tiltak: avklaring, arbeidstrening, oppfølging, mentor, AMO, funksjonsassistanse, midlertidig lønnstilskudd, varig lønnstilskudd, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidsforberedende trening, varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv

Ordningen ble ikke videreført i IA-avtalen for perioden 2019-2022, og ble dermed avviklet 1.januar 2019. Tilskuddet ble avviklet mens evalueringen pågikk. Faggruppen for IA-arbeidet påpekte at det er lite kjennskap til effekten av tilskuddet, og at kunnskapsgrunnlaget om tilskuddet på det daværende tidspunktet «*stiller kritiske spørsmål til nytten og effekten av ordningene*»⁴. Faggruppen påpeker også faren for at tilskuddet i realiteten kan fungere som et driftstilskudd, siden mange utbetalinger er knyttet til innleie av ekstrapersonell.

1.1.2 Problemstillingene

Evalueringen dekker følgende områder:

- Kunnskapsoversikt over bruken av tilretteleggingsordningene.
- Beskrivelse av dagens bruk av tilretteleggingsordningene
- Erfaringer med ordningene
- Barrierer og muligheter for bruken av ordningene.
- Sammenligning av ordningene, der dette er naturlig.
- Anbefalinger for videre innretning av tilskuddsordningene.

Oxford Research har systematisert problemstillingene i utlysningen i henhold til DAC-kriteriene for evaluering; relevans, effektivitet, og måloppnåelse. Vi ser bort fra kriteriet bærekraft, da det ikke berøres eksplisitt av noen problemstillinger.

Tabell 1: Problemstillinger og tilhørende evalueringskriterier

Kriterium	Problemstilling
Relevans	I hvilken grad vurderes tilskuddene som hensiktsmessige for økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsinkludering, videre overgang til arbeid og jobbfastholdelse?
	Hvorvidt mener arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere at målsetningene med ordningene er relevante for de overordnede utfordringene? (<i>Hvilke erfaringer og utfordringer ser arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere med ordningene sett opp mot formålet?</i>)
	Hvorvidt er tilretteleggingstilskuddene egnet til å kombineres med andre offentlige ordninger og tiltak?
	Hvorvidt er tilretteleggingstilskuddene egnet til å kombineres med hverandre?
Effektivitet	Hvorvidt opplever arbeidsgiver og NAV at rutineene for søknad og refusjon fungerer på en hensiktsmessig måte? (<i>Hvilke erfaringer har arbeidsgiver og NAV med rutineene for søknad og refusjon?</i>)
	Hvordan får arbeidsgivere kjennskap til virkemidlene inkluderingstilskudd og forebyggings- og tilretteleggingstilskudd?
	Hvordan er arbeidet med ordningene organisert i NAV?
	Hvorvidt mener arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere at ordningene er innrettet på en formålstjenlig måte? (<i>Hvilke erfaringer og utfordringer ser arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere med ordningene sett opp mot formålet?</i>)
	Er ansvaret for behandling av søknadene lagt til den mest hensiktsmessige instansen? (NAV-kontor, Arbeidslivssenter)
Måloppnåelse	I hvilken grad brukes ordningene?
	I hvilken grad kombineres tilskuddene med andre arbeidsmarkedstiltak/ tilskudd i NAV eller annen ekstern bistand for brukerne? I tilfelle hvilke andre ordninger/ tjenester fra NAV kombineres disse tilskuddene med?
	Hvordan forklares forskjellene i bruken av ordningene med inkluderingstilskudd og forebyggings- og tilretteleggingstilskudd?
	Hva kjennetegner arbeidsgivere som har tatt i bruk ordningene, herunder hvilke typer bransjer, størrelse på virksomhetene m.m.?

⁴ Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk, Rapport 2018 – Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen

Hvilke behov får arbeidsgiverne dekket ved bruk av de ulike ordningene? Eventuelt hvilke behov mener de ikke blir dekket sett opp mot formålet med ordningene?
I hvilke situasjoner benytter arbeidsgivere disse ordningene?
For hvilke brukergrupper blir de ulike ordningene benyttet?
Hvorvidt mener arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere at ordningene gir de ønskede resultatene? <i>(Hvilke erfaringer og utfordringer ser arbeidsgivere, NAV og eventuelt brukere med ordningene sett opp mot formålet?)</i>
Hvorvidt brukes tilretteleggingstilskuddene av samme virksomhet?
Hvorvidt gir tilskuddsordningene overførbare resultater hos arbeidsgiver, som ikke er knyttet til den enkelte arbeidstaker med tilretteleggingsbehov?
Hvilke faktorer hos NAV, arbeidsgiver og bruker kan tenkes å påvirke måloppnåelse?
Kilde: Oxford Research AS

1.2 Metode

Denne delrapporten støtter seg på et rikt og nyansert datamateriale bestående av, analyser av registerdata, intervjudata og spørreundersøkelser. Videre har vi benyttet sentrale skriftlige kilder, herunder forskrifter og omtaler av virkemidlene på NAV sine nettsider.

Evalueringen har til dels pågått parallelt med evalueringen av mentortiltaket⁵, og vi har benyttet både spørreundersøkelsene og intervjuene i begge evalueringene på tvers, slik at vi i forbindelse med evalueringen av mentortiltaket også har fått data om de to tilskuddsordningene, og omvendt.

1.2.1 Intervjuer

Evalueringsteamet har gjennomført en rekke intervjuer i prosjektperioden. Det er hovedsakelig gjennomført intervjuer med virksomheter som har mottatt inkluderingstilskudd og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet, men også virksomheter som har mottatt tilskudd til mentor⁶. Disse virksomhetene ble spurt om de hadde benyttet seg av et av de aktuelle tilskuddene, og hvordan de vurderte tilskuddene og kombinasjonen av inkluderingstilskuddet og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet og mentortiltaket. Videre er det gjennomført en rekke intervjuer med ansatte ved NAV-kontorer og NAV Arbeidslivssentre. Det er planlagt ytterligere intervjuer med både tilskuddsmottakere og kandidater/ arbeidssøkere som har mottatt tilrettelegging på arbeidsplassen.

Intervjuene i dette prosjektet har hatt ulike funksjoner. Intervjuene innledningsvis har tjent til å etablere en programteori for tilskuddene, så vel som et nyansert bilde av tilskuddene. Videre har evalueringsteamet hatt flere målrettede intervjuer i forbindelse med utarbeidelsen av spørreundersøkelsen.

1.2.2 Spørreundersøkelsen: datakilder og fremgangsmåte

Denne rapporten bygger i all hovedsak på to spørreundersøkelser til virksomheter som har mottatt enten inkluderingstilskuddet eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet fra NAV. Virksomhetene er identifisert ved hjelp av registerdata fra NAV, som gir en oversikt over tildelinger for perioden 2016-2018 (inkluderingstilskuddet), og 2014-2018 (forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet).

⁵ Rapporten fra evalueringen er tilgjengelig her: <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2019/01/Evaluering-av-mentortiltaket.pdf>

⁶ Mentortiltaket er en ordning i NAV, hvor en ansatt i en ordinær virksomhet frikjøpes. Mentoren gir praktisk bistand, veiledning og opplæring i arbeidsrelaterte ferdigheter, til den enkelte NAV-kandidaten. Målet er å gi kandidaten nødvendig bistand for å kunne gjennomføre arbeidsmarkedstiltak eller for å kunne få eller beholde lønnet arbeid.

Det er i underkant av 2000 virksomheter⁷ som har mottatt inkluderingstilskuddet, og i underkant av 20 000 virksomheter som har mottatt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Det forelå imidlertid ikke kontaklinformasjon til virksomhetene, noe som Oxford Research har innhentet selv. Av ressursmessige hensyn er det innhentet epostadressene fra et utvalg av virksomhetene og ikke fra hele populasjonen. Kontaklinformasjonen fra utvalget er hentet fra enhetsregisteret, og er supplert med manuell oppsøking av epostadresser. I det manuelle arbeidet har evalueringsteamet lagt særlig vekt på å fange opp kontaklinformasjonen til virksomhetene som; 1) har fått inkluderingstilskuddet, 2) har fått tilskuddet flere ganger, og 3) har fått tilskudd i 2018.

Kontaklinformasjonen til disse virksomhetene er i de fleste tilfellene en generell epostadresse (post@...), og ikke en personrettet epostadresse. Evalueringsteamet har lagt betydelige ressurser i å skaffe til veie epostadressene. Ved hjelp av kontaktlister fra NAV, så vel som offentlig registrerte epostadresser og delvis manuell research har vi kartlagt kontaklinformasjonen til 1122 mottakere av inkluderingstilskudd, og 7910 mottakere av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd⁸. Disse ble invitert til å besvare spørreundersøkelsen. I de tilfellene der virksomheten har mottatt begge tilskuddene har vi spurt dem kun om inkluderingstilskuddet, da det andre tilskuddet ble avvirket 1. januar 2019. Hensikten var å unngå at virksomhetene måtte besvare to spørreundersøkelser. Der flere virksomheter deler samme epostadresse har vi kun sendt én invitasjon på epost. Her har vi valgt virksomheten som fikk tilskuddet sist, og den som har fått flest tilskudd. I arbeidet med å identifisere epostadressene har evalueringsteamet lagt vekt på å fremskaffe kontaklinformasjonen på lavest mulig nivå. Mange virksomheter er store, sammensatte virksomheter, franchiser eller konsern med mange filialer, eksempelvis restaurantkjeder, elektronikk- og sportsutstyrskjeder, meieri-konsern, mv. Videre er det en del kommuner med mange ulike avdelinger og etater. Evalueringsteamet har så langt det lot seg gjøre forsøkt å finne kontaklinformasjonen på filial- eller avdelingsnivå i de store virksomhetene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut på epost 7. mai 2019, og ble avsluttet etter en runde med purringer, 23. mai. I tillegg til purringen foretok vi også en ringerunde til utvalgte mottakere av inkluderingstilskuddet. Hensikten med ringerunden var å nå virksomheter fra fylker som på det daværende tidspunktet hadde særlig lav svarprosent. Ringerunden bidro til at vi fikk inn flere besvarelser fra de aktuelle fylkene.

Ved avslutningen av spørreundersøkelsen var svarprosenten henholdsvis 30,2 % for mottakere av inkluderingstilskuddet, og 32,8 % for mottakerne av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Det betyr at cirka en tredjedel av virksomhetene som fikk spørreundersøkelsen valgte å besvare den. Tabellen nedenfor viser antall virksomheter som har fått tilskudd, som har fått spørreundersøkelsen på epost, og som har besvart undersøkelsen.

Tabell 2: Antall besvarelser til virksomhetene som har benyttet tilskuddene

	Inkluderings-tilskuddet	Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar
Antall i registrene	1 986	18 944
Antall invitasjoner sendt på epost (fratrasket ugyldige epostadresser)	1 027	7 094

⁷ Vi teller bedriftsnumre. Ulike ledd i samme organisasjon kan ha unike bedriftsnumre, selv om de inngår i samme organisasjon. For eksempel kan en barneskole, en barnehage og et omsorgssenter være ledd i samme kommune, men kan likevel ha egne bedriftsnumre. Når vi i denne sammenhengen bruker begrepet «virksomhet», mener vi enheten med et eget bedriftsnummer.

⁸ Kontaklinformasjonen til noen av virksomhetene viste seg imidlertid å være feilaktig, slik at det reelle antallet er noe lavere. Se tabellen på neste side.

Antall besvarelser (helt eller delvis)	310	2 324
Svarprosent (av virksomhetene som har fått invitasjonen)	30,2 %	32,8 %
Svarandel av totalen (totalt antall virksomheter som har fått tilskudd)	15,6 %	12,3 %
Kilde: Oxford Research AS		

Som tabellen over viser, er det en rekke virksomheter som ikke har mottatt spørreundersøkelsen. Dette er enten virksomheter hvor det ikke forelå lett tilgjengelig kontaktinformasjon, eller virksomheter der epostadressen ikke var gyldig lenger.

Spørsmålene i surveyene er utarbeidet med utgangspunkt i spørreundersøkelsen som ble benyttet i evalueringen av mentortiltaket⁹. Spørsmålene er videreutviklet og tilpasset til de to tilskuddsordningene etter en runde med intervjuer som hadde til hensikt å avdekke særegne forhold ved tilskuddsordningene. Videre har Oxford Research innhentet innspill fra samarbeidspartneren Proba, og Arbeids- og velferdsdirektoratets referansegruppe for denne evalueringen har gitt innspill på spørreskjemaene, og flere NAV-kontorer som har *benyttet* tilskuddene, har også testet spørreskjemaene. Spørsmålene i spørreundersøkelsen berører virksomhetenes generelle erfaringer med tilskuddene, regelverket og med NAV, samt virksomhetenes vurderinger og hvilke resultater tilskuddene har hatt. Virksomhetene har også fått spørsmål om de har benyttet andre tilskudd.

Det er stor variasjon i hvor mange ganger virksomhetene har mottatt tilskudd – enkelte virksomheter har fått inntil 1199 utbetalinger¹⁰, mens andre virksomheter har fått en eller to utbetalinger. For noen virksomheter ligger utbetalingene flere år tilbake i tid. På bakgrunn av det ble surveyspørsmålene formulert med utgangspunkt i den siste utbetalingen virksomheten fikk.

1.2.3 Analyse av registerdata for inkluderingstilskuddet

Vi har benyttet koblede data fra NAV sine registre for å belyse enkelte av problemstillingene i oppdraget. Vi har fått utlevert koblede individdata fra Arena og Arbeidsgiver- arbeidstakerregisteret (a-meldingen), samt koblede bedriftsdata fra Enhetsregisteret og NAV sine regnskapsdata. Individdataene inneholder informasjon om demografiske kjennetegn som kjønn, fødselsår, bostedsfylke og eventuelt innvandrerbakgrunn, mottak av inkluderingstilskudd og deltakelse i andre tiltak, samt opplysninger om arbeidsforhold fra AA-registeret. Vi har også informasjon om historikk i NAV, det vil si om personen har vært registrert som arbeidsledig, med nedsatt arbeidsevne, eller deltatt på tiltak. Vi har også informasjon om personen har mottatt dagpenger, tiltakspenger, eller arbeidsavklaringspenger (AAP). Bedriftsdataene inneholder informasjon om virksomheter som har mottatt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd og/ eller inkluderingstilskudd, samt andre opplysninger som fylke, størrelse og næringsområde.

Metoden vi har benyttet består i hovedsak av en kartlegging av kjennetegn ved individene som har fått inkluderingstilskudd og virksomheter som har mottatt inkluderingstilskudd eller forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Vi har produsert en del deskriptiv statistikk som blant annet viser sammensetningen av gruppene av individer og virksomheter med hensyn til kjennetegnene i datamaterialet. Videre har vi kartlagt bruken av inkluderingstilskudd i kombinasjon med arbeid eller andre virkemidler fra NAV. Vi har også benyttet en lineær regresjon for å se på sammenhengene

⁹ Rapporten kan leses her: <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2019/01/Evaluering-av-mentortiltaket.pdf>

¹⁰ I dette tilfellet dreier det seg om en arbeidsplass med over 9000 ansatte

mellom ulike personkjennetegn og kjennetegn ved tiltaksløpet på den ene siden og sannsynligheten for å være i arbeid 12 måneder etter individene fikk inkluderingstilskuddet på den andre.

Populasjon

På individnivå har vi benyttet data for alle som fikk inkluderingstilskudd i perioden januar 2016 til juni 2019, til sammen 2 262 unike individer. For disse har vi informasjon om historikk (tiltak og ytelser) tilbake til 2010. Dataene har en forløpsstruktur som gjør at vi kan følge individer over tid. Vi har benyttet informasjon om historikken til individene to år tilbake i tid fra det tidspunktet de fikk inkluderingstilskudd, samt informasjon om arbeid eller tiltaksdeltakelse 12 måneder etter dette tidspunktet.¹¹

På bedriftsnivå har vi benyttet data for alle virksomheter som mottok inkluderingstilskudd i perioden januar 2016 til juni 2019, og/ eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet og honorar til bedriftshelsetjeneste i perioden januar 2014 til desember 2018.¹² For disse virksomhetene har vi informasjon om tidspunkt for godkjenning av tilsagn, tilsagnets beløp, og når det gjelder inkluderingstilskuddet har vi også informasjon om hvilke individer tilskuddet ble gitt for. I tillegg har vi informasjon om fylke, næringsområde (NACE-kode), og størrelse (antall ansatte).

Avgrensninger og definisjoner i datagrunnlaget

Her gjør vi rede for hvilke avgrensninger og definisjoner vi har benyttet i arbeidet med bearbeiding og tilrettelegging av registerdataene.

Tabell 3: Opplysninger i registerdataene

Type opplysning	
Demografiske opplysninger	Vi har som nevnt fått informasjon om individenes innvandrerbakgrunn. Denne variabelen er delt inn i tre kategorier. Definisjonen som er brukt ligner på SSBs egen kategorisering av innvandrerbakgrunn. I kategori 1 har vi personer som har status som «ikke innvandrere», kategori 2 består av personer med innvandrerbakgrunn fra land innenfor EU/ EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, mens kategori 3 består av personer som er innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenfor EU/ EØS, og Oceania (unntatt Australia og New Zealand). Noen (få) personer i datamaterialet er registrert med flere ulike demografiske opplysninger (kjønn, fødselsår, bostedsfylke og innvandrerbakgrunn). For opplysninger om kjønn, fødselsår og innvandrerbakgrunn har vi beholdt den siste registreringen. Når det gjelder bostedsfylke har vi beholdt den registreringen som samsvarer med perioden personen mottok inkluderingstilskudd.
Deltakelse i tiltak	Av de 2 262 individene som har mottatt inkluderingstilskudd er det 63 personer som har mottatt inkluderingstilskudd mellom to og tre ganger. For disse personene har vi valgt å bruke den siste registreringen av inkluderingstilskudd. Individdataene har en månedlig forløpsstruktur som gjør det mulig å se hvilke tiltak eller bistand individene mottar hver måned i perioden januar 2010 til juni 2019. En betydelig andel av personene har lang tiltakshistorikk og mange har flere perioder med det samme tiltaket. Gjentakende deltakelse i samme tiltak vil si at de slutter å være registrert i tiltaket, og deretter er registrert på nytt i samme tiltak etter en periode. Det kan være flere grunner til at en person ikke er registrert på et tiltak i noen måneder til tross for tiltaksdeltakelse både før og etter, for eksempel

¹¹ Det er kun 1 161 individer vi kan observere 12 måneder etter tidspunkt for inkluderingstilskudd

¹² Med den nye IA-avtalen ble forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet og honorar til bedriftshelsetjeneste avviklet fra 1.1.2019

	sykdomsavbrudd. Det kan også være et resultat av mangler ved datakvaliteten. Vi antar at personer med opphold i tiltaket som varer i mindre enn tre måneder fortsatt er i samme tiltaksløp. Vi definerer tilgang (tiltaksstart) som den første registreringen med en gitt tiltakskode uten at vedkommende har vært registrert med samme tiltakskode de foregående to månedene, og avgang (tiltakslutt) som den siste registreringen med den aktuelle tiltakskoden for vedkommende er utenfor tiltaket i minst to måneder. Datastrukturen gjør det mulig å identifisere om individene har annen samtidig bistand fra NAV mens de mottar inkluderingstilskudd, og hvilke tiltak inkluderingstilskudd kombineres med. Vi har identifisert hvor mange og hvilke tiltak som foregår helt parallelt med inkluderingstilskudd.
Ytelser og status i Arena	Vi har opplysninger om individene er registrert som arbeidsledige, med nedsatt arbeidsevne, eller har annen status i Arena, samt om de har deltatt i tiltak eller ikke. Vi har også opplysninger om de har mottatt dagpenger, tiltakspenger eller AAP. Vi har ikke opplysninger om de har mottatt sykepenger eller andre økonomiske ytelser fra NAV. Disse dataene har også månedlig forløpsstruktur. Tilgang (startdato) og avgang (sluttdato) er definert på samme måte som for tiltaksdeltakelse. Tilgang, det vil si startdato på ytelse eller NAV-status, definerer vi som den første registreringen med en gitt ytelseskode eller statuskode uten at vedkommende har vært registrert med samme kode de foregående to månedene, og avgang, det vil si sluttdato for ytelse eller NAV-status, som den siste registreringen med den aktuelle koden for vedkommende har hatt en annen kode i minst to måneder. I vår analyse har vi benyttet informasjon om den ytelsen og NAV-statusen vedkommende hadde på det tidspunktet de startet å motta inkluderingstilskudd.
Arbeidsforhold	Når det gjelder data om arbeidsforhold fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret har vi fått informasjon om alle arbeidsforhold personene har hatt i perioden januar 2010 til juni 2019. Dette inkluderer også arbeidsforhold som startet før 2010. «I jobb» er definert ved å være registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke. Fordi disse dataene også hadde månedlig forløpsstruktur har vi identifisert om individene var i ordinært arbeid eller ikke mens de mottok inkluderingstilskudd. Deretter har vi kartlagt om individene var i arbeid et gitt antall måneder etter startdato for inkluderingstilskuddet.

Kilde: Proba samfunnsanalyse AS & Oxford Research AS

1.2.4 Vurdering av datamaterialet

Det er naturlig å vurdere datamaterialet med henblikk til relevansen for problemstillingene (validitet), og dets robusthet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet for å tegne et bilde av hvordan tilskuddene brukes, og gjøre vurderinger av tilskuddene basert på dataene. Vi må likevel gjøre oppmerksom på feilkilder og forbehold.

Ved å se intervjumaterialet i sammenheng med både forskriftene og andre dokumenter, spørreundersøkelsene, og det øvrige datamaterialet, har vi fått et nyansert bilde av tilskuddene. De intervjuede aktørene kan tenkes å ha strategiske interesser til å overdrive tilskuddenes betydning for å sikre seg fremtidige utbetalinger, eller for å bevare tilskuddsordningene. Evalueringsteamet har forsøkt å korrigere for dette gjennom både kritiske spørsmål der intervjuobjektene ble bedt om å begrunne sine synspunkter, så vel som kritiske vurderinger i ettertid. En annen utfordring, særlig i intervjusammenheng, er at tilskuddene sjelden vurderes isolert. Særlig virksomhetene ser tilskuddet i sammenheng med praksis/ arbeidstrening og ansettelse. Vi har forsøkt å korrigere for det ved å målrettet spørre om tilretteleggingene og tilskuddets betydning for tilretteleggingene, men særlig i de vurderingsmessige

spørsmålene har mange virksomheter svart med utgangspunkt i hvor vellykket de mener at praksisperioden eller ansettelsen har vært.

Spørreskjemaene til spørreundersøkelsene er utarbeidet med henblikk på problemstillingene og gjeldende dokumenter i NAV. Spørreundersøkelsen er testet av utvalgte virksomheter, oppdragsgiver og referansegruppen. Databehov har blitt avklart underveis med oppdragsgiveren. Videre har vi i spørreundersøkelsene spurt virksomhetene om den siste gangen de fikk tilskuddene. Særlig for virksomheter som har mottatt mange tilskudd kan dette gi mer troverdige svar, da de har et konkret tilfelle å ta utgangspunkt i.

Spørreundersøkelsen kan ikke anses å være representativ for samtlige tilskuddsmottakerne, og må heller tolkes som et uttrykk for respondentenes erfaringer og vurderinger. Det er flere grunner til det.

- Det kan tenkes at virksomheter som har sterkt positive eller sterkt negative erfaringer med tilskuddene, har valgt å besvare undersøkelsen, mens de uten sterke inntrykk ikke har besvart undersøkelsen. Dette er imidlertid vanskelig å kontrollere for.
- Et annet forhold som kan ha spilt inn, er hvilke virksomheter som har fått invitasjonen på epost. Vi har ikke hatt kontaktinformasjonen til samtlige virksomheter, og vi har supplert dette med en manuell innsats med å hente inn epostadresser. Her har vi lagt vekt på visse forhold (se over). Virksomhetene som har fått invitasjon til å delta er med andre ord ikke et tilfeldig uttrekk fra populasjonen. Når vi sammenlikner populasjonen med 1) hvilke virksomheter som har mottatt undersøkelsen, og 2) hvilke virksomheter som har fått invitasjonen, finner vi en rekke forskjeller med hensyn til både geografi, størrelse, næringshovedområde, og til dels året de sist fikk tilskudd. For eksempel finner vi blant virksomhetene som har besvart undersøkelsen om inkluderingstilskuddet at Trøndelag, Oppland og Rogaland er overrepresentert, og at arbeidsgivere fra offentlig sektor er overrepresentert. Eksempler fra mottakerne av spørreundersøkelsen om forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar er at virksomheter fra Rogaland, offentlige virksomheter, og virksomheter som sist fikk tilskudd i 2018, er overrepresentert. Vi har ikke korrigert for disse skjevhetene, da vi mener at spørreundersøkelsen skal gjengi virksomhetenes erfaringer, og ikke har som ambisjon å gi et bilde av hele populasjonen.

Vi merker oss også at virksomhetene er stort sett meget positive til tilskuddene. Det er ofte slik at mottakerne av tilskuddet er fornøyde med å ha fått midler, og kan være tilbøyelige til å overvurdere tilskuddets betydning, særlig når det har vært liten innsats for å utløse tilskuddsmidler, og stor uttelling. Denne problematikken er tatt høyde for, på samme linje med intervjuene (se over).

Det er noen inkonsistenser i det registerbaserte datamaterialet. Manglende utmelding og feilregistreringer (og eventuelt korrigeringer) og forsinkelser i registrering er en generell utfordring med data fra NAV. Slike feilregistreringer eller mangler ved datakvaliteten kan i teorien gi et feilaktig bilde av omfang og bruk av inkluderingstilskuddet. En annen mulig konsekvens av for eksempel manglende eller forsinket utmelding kan være en overvurdert kartlegging av samtidige tiltaksløp og tiltaksvarighet.

Formålet med registeranalysen er å kartlegge bruken av tilskudd, og det er derfor gjort et omfattende arbeid med «vask» og tilrettelegging av datasettet for analysen.

Samlet sett er evalueringsteamet trygge på at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet.

2. Inkluderingsstilskuddet

I dette kapittelet presenteres funnene fra datainnsamlingen om inkluderingsstilskuddet. Dette kapittelet inneholder ikke vurderinger av virkemiddelet. Evaluators vurderinger er sammenfattet i kapittel 4.

2.1 Oppsummering og hovedfunn

Vi gir her et sammendrag av funnene i denne evalueringen. Vi støtter oss på intervjuer, en spørreundersøkelse og en omfattende analyse av registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi minner om diskusjonen fra metodekapittelet hvor vi peker på to utfordringer med datamaterialet.

Hvordan arbeidet med tilskuddet er organisert

Intervjuene og dokumentstudiene viser at NAV-kontoret har en sentral rolle i arbeidet med inkluderingsstilskuddet. Det gjelder forhåndsgodkjenningen, men også rekrutteringen av kandidater, og arbeidet med refusjonskravene. Det er NAV på fylkesnivå som har ansvaret for å effektivisere utbetalingen, men det er NAV-kontorene som treffer den reelle avgjørelsen. NAV-ansatte opplever stor frihet til å vurdere hvilke tilretteleggingstiltak og utlegg som skal godkjennes. NAV-kontoret er også blant de viktigste initiativtakerne til at tilskuddet brukes, og er den viktigste informasjonskilden for arbeidsgiverne.

Hvordan tilskuddet brukes

I perioden januar 2016 til juni 2019 ble det gjort 2012 tilsagn. Det er totalt 1771 kandidater¹³, og noen få har utløst inkluderingsstilskuddet flere ganger. Bruken av tilskuddet har økt kraftig siden innføringen, og det er utbetalt over 33 millioner kroner i tilskuddsmidler til 1555 virksomheter som har (hatt) kandidater. Tabellen nedenfor gjengir noen typiske trekk ved virksomhetene og kandidatene.

Tabell 4: Sentrale trekk ved virksomhetene og kandidatene i registerdataene

Virksomhetene	Kandidatene
Tilskuddet har gått med til virksomheter i Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland.	Blant kandidatene er det en overvekt av menn. Mennene fordeler seg over alle aldersgrupper. Kvinnene er i klart mindretall, og er gjerne eldre enn 30 år.
Virksomhetene er hovedsakelig innenfor næringsgruppene varehandel & reparasjon av motorvogner, bygge- & anleggsvirksomhet, industri, helse- & sosialtjenester	41 prosent av kandidatene er 30 år eller yngre, og de fleste kandidatene er ikke-innvandrere. De ikke-vestlige innvandrerne som har utløst tilskuddet, er som oftest eldre.
De fleste virksomhetene er små eller mellomstore, og har inntil 50 ansatte	63 prosent av kandidatene har nedsatt arbeidsevne. Mange kandidater får AAP, men det er også en gruppe som ikke får ytelser til livsopphold.
Som regel benyttes tilskuddet kun én gang per virksomhet. Det er lite «gjenkjøp», det vil si at det er få virksomheter benytter tilskuddet flere ganger.	39 % av kandidatene er registrert med et arbeidsforhold når de utløser tilskuddet, men her er det et forbehold om datakvalitet.
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS	

¹³ Dette er antall kandidater som kan kobles til en virksomhet i bedriftsdataene. Det er noen kandidater som ikke kan kobles til en virksomhet.

Intervjuene tegner et bilde av et fleksibelt virkemiddel for å bidra til tiltak som skal hjelpe kandidatene og arbeidssøkerne i jobb.

Funnene i spørreundersøkelsen til virksomheter som har mottatt inkluderingstilskudd viser at tilskuddet brukes i tråd med intensjonene, ved at det enten brukes i forbindelse med at en kandidat gjennomfører et tiltak, eller i forbindelse med rekruttering av personer med tilretteleggingsbehov. Avhengig av formålet benyttes tilskuddet ulikt:

- Gjennomføring av tiltak: tilskuddet kombineres med arbeidstrening, og delvis også med mentortiltaket. Anskaffelsene er oftest arbeidstøy.
- Rekruttering av personer med tilretteleggingsbehov: tilskuddet brukes gjerne sammen med lønnstilskudd. Virksomhetene kjøper oftere opplæringstiltak og kurs, og svarer oftere at tilskuddet har senket terskelen for å prøve ut og ansette arbeidssøkere

Uavhengig av formålet anskaffer virksomhetene også personlig utstyr, og nødvendige arbeidshjelpemidler. I noen sammenhenger går virksomhetene til innkjøp av programvarer eller vurderinger av personens funksjonsevne.

Når vi ber virksomhetene om å vurdere hvilke behov tilskuddet dekker, opplever de fleste at tilskuddet i stor grad eller i noen grad dekker arbeidsgivernes behov for å tilrettelegge arbeidsplassen og for å møte kandidatens behov. Flere arbeidsgivere svarer også at det er behov de ikke får dekket, herunder tettere oppfølging og opplæring av kandidaten, administrative kostnader og lønn. Videre svarer flere virksomheter at de har benyttet inkluderingstilskuddet sammen med andre virkemidler i NAV, som dekker akkurat disse behovene, nemlig mentortiltaket og lønnstilskudd. Da vi ba virksomhetene om å vurdere hvorvidt kandidatens behov ble møtt, var tilbakemeldingene delt. En del virksomheter ser behov for mer langsiktighet og forutsigbarhet for kandidatene.

Analysen av registerdataene viser at inkluderingstilskuddet benyttes relativt sjelden som et selvstendig virkemiddel, men at det ofte brukes sammen med arbeidstrening eller oppfølging. I noe mindre grad kombineres det også med lønnstilskudd og mentortiltaket. Muligheten for å kombinere inkluderingstilskuddet med andre virkemidler anses som noe svært positivt som setter NAV i stand til å «selge inn» kandidater til virksomhetene, og virksomhetene selv er også positive.

Resultater av tilskuddet

Inkluderingstilskuddet har stor utløsende effekt for at virksomhetene gjennomfører tiltak rettet mot personer med tilretteleggingsbehov, det viser både intervjudata og spørreundersøkelsen. Den utløsende effekten er noe høyere der formålet er rekruttering. Virksomhetenes resonnementer i intervjuene viser klart hvordan inkluderingstilskuddet kompenserer for ulemper arbeidsgiveren ville hatt. Etter virksomhetenes vurdering finnes det ingen alternative ordninger som dekker de samme utgiftene, og uten tilskuddsmidlene ville de fleste virksomhetene ikke gjennomført tilretteleggingene for kandidatene og arbeidssøkerne. Videre tyder svarene i intervjuene og i spørreundersøkelsen på at inkluderingstilskuddet gir de ønskede resultatene for kandidatene og arbeidssøkerne. Virksomhetene opplever redusert terskel for: 1) å gjøre tilrettelegginger, og 2) prøve ut kandidater eller ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Videre mener virksomhetene at tilskuddet i neste omgang bidrar til at kandidatene fullfører tiltakene.

Registerdataene viser at 39 prosent av kandidatene var i arbeid på tidspunktet de utløste tilskuddet. Over en periode på 12 måneder økte andelen til 58 prosent.

Aktørenes erfaringer

De fleste virksomhetene har et positivt inntrykk av NAV og av søknadsprosessen, forhåndsgodkjenning og refusjon. Det er likevel en del virksomheter som ikke er fornøyde med informasjon fra NAV. Blant annet opplever virksomhetene at det er vanskelig å vite hva inkluderingstilskuddet innebærer. Videre opplever flere at tilskuddet ikke dekker deres reelle utgifter i forbindelse med tilretteleggingen.

Barrierer og muligheter

Det har vært en sterk økning i bruken av inkluderingstilskuddet siden innføringen, men tilskuddet kunne trolig vært brukt enda mer. Vi har bedt virksomhetene identifisere barrierer for bruk av tilskuddet. Den største barrieren er manglende kunnskap om mulighetene, etterfulgt av økonomiske forhold, og mangel på tid i virksomheten. NAV-ansatte peker dessuten på mangel på aktuelle kandidater som en barriere.

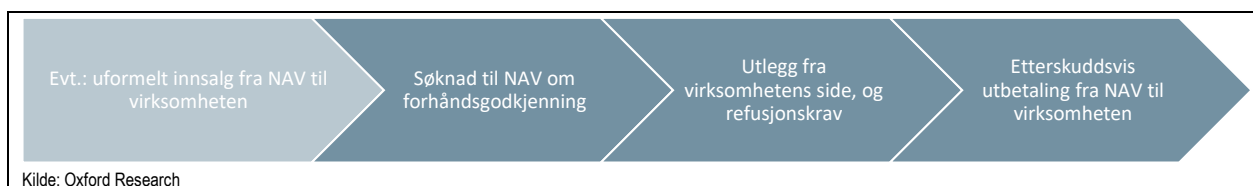
2.2 Hvordan er arbeidet med inkluderingstilskuddet organisert i NAV?

I det følgende presenteres kort funnene knyttet til saksgangen og organiseringen av arbeidet i NAV-kontorene, før vi presenterer NAV-veiledernes vurderinger av tilskuddet.

2.2.1 Saksgangen og organiseringen av arbeidet

Figuren nedenfor illustrerer prosessen for å benytte seg av inkluderingstilskuddet for å få dekket arbeidsgivers utgifter. Den første delen, innsalget, vil variere. Vi har eksempler på både virksomheter og NAV-ansatte som tar initiativ til at virksomheten tar inn en kandidat, eller ansetter en person med et tilretteleggingsbehov.

Figur 1: NAV sin rolle i inkluderingstilskuddet



Rollen til NAV gjør seg gjeldende på to eller tre tidspunkt i kjeden; når virksomheten informeres om mulighetene for tilskudd (med mindre virksomheten er kjent med tilskuddet fra før). Dette skjer gjerne i forbindelse med innsalg av arbeidssøkere eller kandidater til tiltak i virksomheten. De intervjuede NAV-veilederne anser inkluderingstilskuddet som et nyttig verktøy i denne delen av prosessen. Dette innsalget av kandidater sammen med inkluderingstilskuddet betegnes imidlertid som et «*overskuddsprosjekt*» av en veileder. Antallet kandidater i porteføljen har stor betydning for hvorvidt man kan sette av tid til innsalget. Veilederen presiserer imidlertid at det ikke er selve tilskuddet som er arbeidskrevende, men plasseringen av kandidaten. NAV-veilederne understreker at ledelsen gir dem vide rammer for å bruke tilskuddet, og at inkluderingstilskuddet oppleves som nokså fritt. Sistnevnte gjør at

tilskuddet kan benyttes til mange forskjellige anskaffelser. Dette gir rom for å være kreativ, ifølge veilederne. Som en konsekvens blir arbeidet med å selge inn kandidater og arbeidssøkere til virksomhetene lettere.

Virksomheten sender søknad om forhåndsgodkjenning til NAV-kontoret. Veilederne forteller at frem til 2017 var kravet om forhåndsgodkjenning av utlegg forbeholdt større anskaffelser, slik at virksomhetene slapp å søke om godkjenning av mindre utlegg. Her har det tidligere vært mulig å få en muntlig avklaring med NAV om utlegget måtte godkjennes på forhånd. Dette er endret til at alle utleggene må forhåndsgodkjennes fra 2018. Bakgrunnen for denne omleggingen er forklart i tekstboksen nedenfor. Ordningen med forhåndsgodkjenning oppleves som uheldig av veilederne som får ekstraarbeid, og av virksomhetene.

Figur 2: Bakgrunnen for innføringen av kravet om forhåndsgodkjenning

Bakgrunnen for kravet om forhåndsgodkjenning

Innføringen av forhåndsgodkjenning skyldes at inkluderingstilskudd, etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 11-6 skal gis ihht. reglene i gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning (kommisjonsbeslutning 2012/21/EU). For å sikre at inkluderingstilskuddet ble gitt lovlig i henhold til statsstøtteregeverket, måtte søknadsprosedyren legges om, slik at det må søkes på forhånd og gis et forhåndstilsagn om utbetaling også i de tilfeller hvor utgiftene vil være mindre enn 10 prosent av maksimalsatsen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fra NAV-ansattes ståsted er endringen problematisk fordi noen virksomheter ikke avventer forhåndsgodkjenning, og går rett til innkjøp av tilretteleggingstiltak. Logikken bak forhåndsgodkjenningen av anskaffelsene er at man skal unngå unødvendige utgifter. For NAV-veilederne kan dette skape dilemmaer hvor hensynet til regelverket må avveies mot det å ivareta et bra forhold til virksomheten, og deres vilje til å fortsette å ta inn kandidater.

I forbindelse med forhåndsgodkjenning skal NAV-kontorene registrere tilsagn på virksomheten. Det er imidlertid utfordringer enkelte steder, hvor veiledere har glemt å lage tilsagn i systemet. Når virksomheten sender refusjonskrav, skaper dette merarbeid for kontoret og for virksomheten, fordi kravets gyldighet må verifiseres først.

NAV-ansatte i et fylkesledd forteller at de ikke har en rolle i informasjonsarbeidet overfor virksomhetene, og heller ikke i vurderingen av søknaden om forhåndsgodkjenning. Fylkets rolle er å «gjøre det formelle tilsagnet og effektuerer refusjonen. Beslutningen er i praksis allerede truffet.», forteller en ansatt i et fylkesledd. Implikasjonen er at NAV-kontorene har stor frihet til å vurdere hvilke tilretteleggingstiltak og utlegg som skal godkjennes. De intervjuede NAV-veilederne opplever ikke at fylkesleddet i NAV legger begrensninger på omfang og formål, og anser sitt rom for å utøve skjønn som hensiktsmessig og som en støtte i arbeidet. Etter hva evaluator forstår, er det i noen fylkes praksis for at NAV Fylke ikke involveres i godkjenningen av søknadene.

Virksomhetene skal dokumentere utlegg til tilretteleggingstiltak overfor NAV. Dette er forutsetningen for refusjon til virksomhetene, som utbetales av NAV fylke. Denne delen problematiseres ikke av de NAV-ansatte. Virksomhetene kan imidlertid oppleve denne prosessen som tungvint. Mer om dette i neste delkapittel.

2.2.2 Veiledernes vurderinger

Tilskuddet gis til personer med formidlingsbistand fra NAV, kandidater som omfattes av en tilretteleggings- og oppfølgingsavtale, eller personer med full uføretrygd når målet er redusert uføretrygd. Dette er med andre ord personer NAV-kontoret som regel har kjennskap til og kontakt med fra før.

De intervjuede NAV-ansatte forteller at det er i cirka halvparten av tilfellene er kandidaten som tar kontakt eller melder behov. I andre sammenhenger er det arbeidsgiveren som melder inn behovet. Uavhengig av hvem som melder inn behovet, forteller samtlige intervjuede NAV-kontorer at de vurderer kandidatens tilretteleggingsbehov. I en slik vurdering benytter veilederne seg gjerne av kollegaer og tilgjengelige fagpersoner, for eksempel rådgivende overlege eller ergonom. Kontorene forteller at det sjelden oppstår situasjoner hvor det er behov for inkluderingstilskuddet, og flere veiledere har kun et fåtall tilfeller å vise til når vi ber dem om eksempler.

Kontorene er likevel tydelige på at de har rutiner for å foreta en individuell vurdering av kandidatens behov, tilretteleggingen, og bruk av inkluderingstilskuddet. Sentrale momenter i denne vurderingen er ifølge de intervjuede NAV-ansatte hvor langt kandidaten står fra arbeidslivet, og hvorvidt tilretteleggingen forventes å føre til at kandidaten kommer i arbeid. Et NAV-kontor forteller også at de ansatte tar hensyn til presedens – hvordan tilskuddet er brukt før, og om nye måter å bruke tilskuddet på skaper presedens.

De intervjuede NAV-ansatte er også tydelige på at vurderingen ikke skal ta utgangspunkt i virksomhetenes behov og økonomi.

Kontorene forteller at de opplever at tilskuddet er fleksibelt, og at det kan brukes til mange forskjellige tilrettelegginger og kurs. Det er sjelden at økonomien eller tiltaksbudsjettet skaper barrierer for bruken av inkluderingstilskuddet. Det er snarere mangel på aktuelle kandidater med relevante behov, fremholder en NAV-ansatt.

Når vi ber informantene ved NAV-kontorene om å fortelle hvordan de arbeider med tilskuddet, legger vi merke til at veilederne opplever stor grad av frihet. Noen veiledere har hyppig dialog med kollegaer på kontoret, mens andre ikke har den samme dialogen. I fraværet av dialog kan det utvikle seg ulik praksis ved kontoret, og da blir det også i større grad opp til den enkelte å vurdere når og hvordan tilskuddet skal brukes.

2.3 Bruken av inkluderingstilskuddet

De følgende underkapitlene gir et overblikk over hvordan tilskuddsordningen brukes, hva tilskuddsmidlene brukes til, og i hvilket omfang ordningen er brukt. Vi belyser også kort hvorvidt og hvordan tilskuddet er brukt sammen med andre virkemidler.

2.3.1 Omfang og variasjon i bruken

Vi gir i det følgende et overblikk over bruken av inkluderingstilskuddet. Dette inkluderer omfanget av bruken og hvordan bruken fordeler seg på ulike næringer og fylker. Vi går videre til å si noe om hvem kandidatene er, og belyser også hvorvidt inkluderingstilskuddet brukes i kombinasjon med andre virkemidler.

Utleverte bedriftsdata fra NAV viser at det i perioden januar 2016 til juni 2019 ble godkjent til sammen 2 012 tilsagn, fordelt på 1 555 unike virksomheter og 1 771 unike kandidater. Tabellen nedenfor viser

fordelingen av antall tilsagn, virksomheter, kandidater og totalt tilsagnsbeløp per år siden 2016. Alle tilsagnene er knyttet til én unik kandidat, men noen virksomheter har hatt flere enn én kandidat, og noen kandidater har hatt inkluderingstilskudd mer enn én gang. Dette forklarer hvorfor summen i tabellen nedenfor er forskjellig fra det som står over.

Tabell 5: Antall tilsagn, virksomheter, kandidater og tilsagnsbeløp fordelt per år¹⁴

År	Antall tilsagn	Antall virksomheter	Antall kandidater	Beløp i mill. kr	Gjennomsnittlig beløp per bedrift i kr	Gjennomsnittlig beløp per kandidat i kr
2016	205	182	194	4,1	22 362	20 978
2017	479	367	408	7,1	19 415	17 464
2018	633	525	586	9,7	18 456	16 535
2019 tom. juni	695	603	655	12,7	21 039	19 369
SUM	2 012	1 677	1 843¹⁵	33,6		
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS						

Både antall tilsagn, antall virksomheter og antall kandidater har økt betraktelig siden tilskuddet ble innført i 2016. Også samlet beløp det er gitt tilsagn for har økt mye, men mindre relativt til antall kandidater og tilsagn. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp per virksomhet og kandidat gikk ned i 2017 og 2018, men tok seg opp en del i første halvår 2019. Utviklingen hittil i 2019 sammenlignet med tidligere år tyder på at antall kandidater som mottar inkluderingstilskudd og antall tilsagn som blir godkjent, fortsetter å øke.

Det er stor variasjon i størrelsen på tilsagnene (beløp), hvor det laveste beløpet er under 300 kroner, mens det høyeste er på over 120 000 kroner. Gjennomsnittsbeløpet per tilsagn er på 16 694 kr, mens medianen er på 9 353 kr. Av de 1 555 virksomhetene som har mottatt inkluderingstilskudd er det 16 virksomheter som har fått et tilsagnsbeløp på 500 kr eller lavere. To av disse virksomhetene har hatt flere kandidater eller mottatt flere tilsagn for samme kandidat. Virksomhetene som har mottatt høye tilsagn er ofte små eller mellomstore. Det er også stor variasjon i hva som omfattes av tilskuddet. Inkluderingstilskudd kan gis til å kompensere for tilleggskostnader i form av alt fra ekstra innkjøp av programvare og lisenser og arbeidshjelpemidler, til større tilleggskostnader i form av bruk av eksterne ressurser til vurdering av tilretteleggingsbehov og kurs og opplæringstiltak. Variasjonen i størrelsen på tilsagnene kan reflektere dette, men kan også reflektere ulikheter i kandidatenes ressursbehov. Det har ikke vært mulig å få utlevert opplysninger om utgiftspost, men vi har forsøkt å finne systematiske forskjeller mellom kandidatene som har fått tilsagn av ulike størrelser. Dette er kort kommentert i teksten under Figur 5.

Kandidater med store tilsagnsbeløp har oftere nedsatt arbeidsevne, men forskjellen er liten. Det er også relativt flere menn enn kvinner som har fått høye tilsagnsbeløp.

¹⁴ Det er dobbelttelling i totalt antall kandidater og virksomheter i tabellen. Det skyldes at noen virksomheter har hatt flere kandidater og noen kandidater har utløst flere tilskudd.

¹⁵ Dette er antall kandidater som kan kobles til en virksomhet i bedriftsdataene. Individdataene fra NAV viser et høyere antall kandidater (2 262).

Om virksomhetene

I det følgende beskrives virksomhetene som har mottatt inkluderingstilskuddet, med hensyn til geografi, næringshovedområde, og størrelse.

Geografisk spredning

Nedenfor følger en oversikt over antall virksomheter som har benyttet inkluderingstilskudd, samt antall kandidater og tilsagn fordelt på fylke. Legg merke til at en bedrift kan ha hatt flere kandidater, og noen kandidater kan ha mottatt inkluderingstilskudd flere ganger.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av virksomheter og tilsagn etter fylke. Det er stor variasjon mellom fylkene. For eksempel er det flest virksomheter som har benyttet seg av tilskuddet i Trøndelag, Nordland, Rogaland og Møre og Romsdal, og færrest virksomheter i Oppland, Sogn og Fjordane, Finnmark, og Hedmark.

Når vi ser på tilsagn per virksomhet ser at det er gitt flest tilsagn per bedrift i Møre og Romsdal og Nordland, og færrest i Hedmark og Troms. Når det gjelder antall tilsagn per kandidat, finner vi at det er flest tilsagn per kandidat i Møre og Romsdal og Finnmark, og færrest i Hedmark og Oppland.

Tabell 6: Antall tilsagn, virksomheter, kandidater og tilsagnsbeløp fordelt per år¹⁶

Fylke	Antall virksomheter	Antall tilsagn	Antall kandidater
Østfold	77	93	86
Akershus	84	108	95
Oslo	96	124	113
Hedmark	41	43	41
Oppland	24	31	29
Buskerud	56	65	60
Vestfold	103	133	117
Telemark	89	108	92
Aust-Agder	98	132	121
Vest-Agder	53	66	60
Rogaland	150	189	170
Hordaland	122	161	147
Sogn og Fjordane	28	36	32
Møre og Romsdal	124	197	157
Trøndelag	184	224	198
Nordland	154	215	179
Troms	42	48	43
Finnmark	29	38	30
Ukjent	1	1	1
SUM	1 555	2012	1771
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS			

Vi har ikke sikker kunnskap om hva som kan være årsakene til de store geografiske variasjonene i bruken. Vi finner som nevnt at veilederne opplever stor grad av frihet eller skjønn når det gjelder bruken av tilskuddet. Noen veiledere har hyppig dialog med kollegaer på kontoret, mens andre ikke

¹⁶ Det er dobbelttelling i totalt antall kandidater og virksomheter i tabellen. Det skyldes at noen virksomheter har hatt flere kandidater og noen kandidater har fått flere tilskudd.

har den samme dialogen. I fraværet av dialog kan det utvikle seg ulik praksis ved kontoret, og da blir det også i større grad opp til den enkelte å vurdere når og hvordan tilskuddet skal brukes. Det synes som bruken av tilskuddet hos NAV-kontorene kan være påvirket av tidligere erfaringer med tilskuddet. Dette kan være en forklaring på geografiske forskjeller i bruken av tilskuddet.

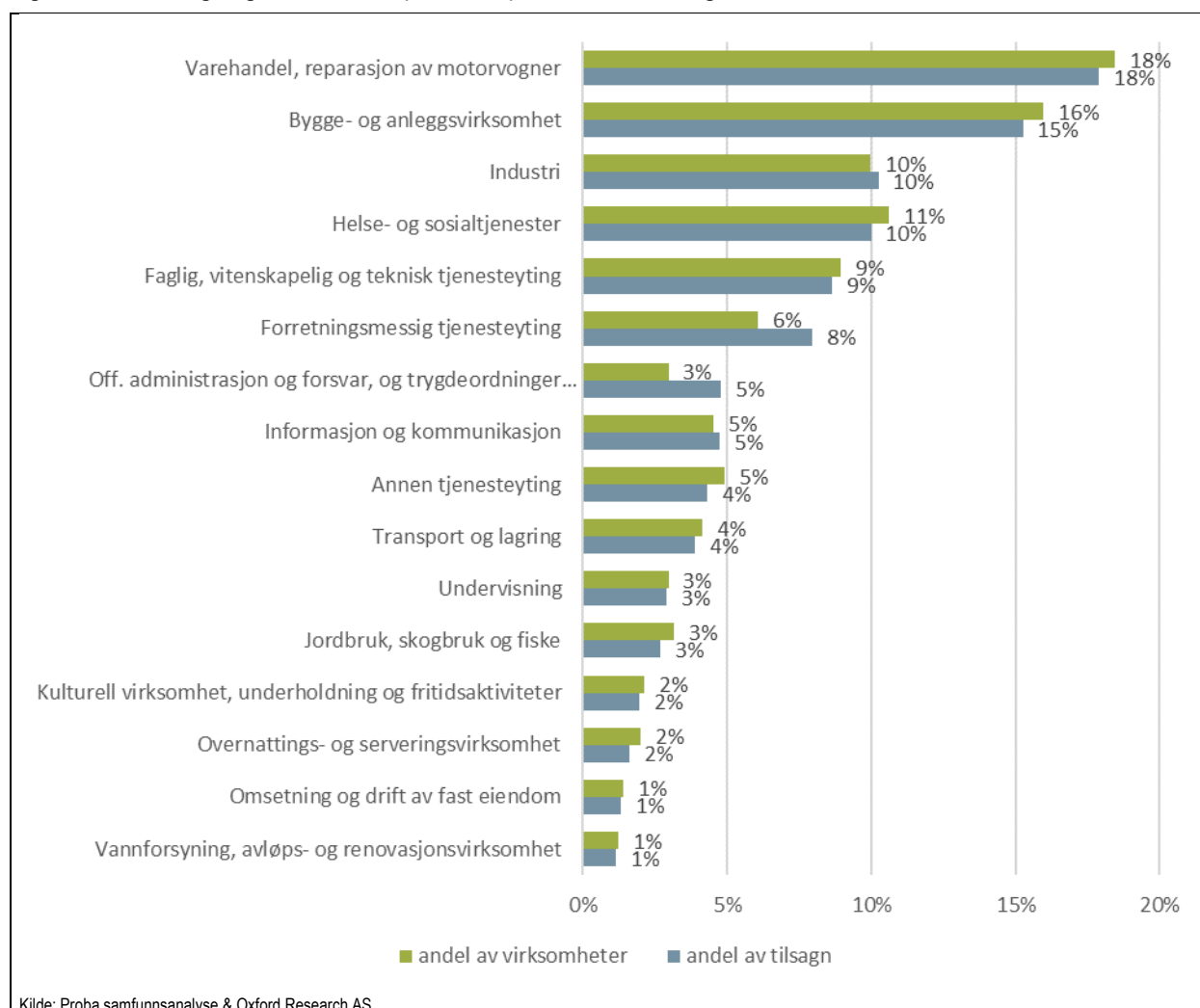
Vi tror denne forklaringen er den hypotesen som står sterkest utfra funnene i denne rapporten. Vi kan imidlertid ikke utelukke at også systematiske forskjeller i næringsliv og den demografiske sammensetningen mellom fylkene kan ha betydning for bruken.

Næringsgrupper og størrelse

Det er en veldig stor spredning på næring blant virksomhetene. Tabellen nedenfor viser at de fleste tilsagn er gitt til virksomheter innenfor næringshovedområdene «Varehandel, reparasjon av motorvogn», «Bygge- og anleggsvirksomhet», «Industri» og «Helse- og sosialtjenester». Over halvparten av tilsagnene er gitt til virksomheter innenfor disse næringshovedområdene. Det er også en del virksomheter innenfor næringshovedområdene «Faglig, vitenskapelig og teknisk tjeneste» og «Forretningsmessig tjenesteyting», henholdsvis 8,6 og 8 prosent av tilsagnene.

Det er også stor variasjon innenfor hver av de enkelte næringshovedområdene i figuren, men det er noen næringsgrupper som skiller seg ut. Innenfor «Varehandel, reparasjon av motorvogn» utgjør næringsgruppen «Detaljhandel» 46 prosent, mens innenfor «Helse- og sosialtjenester» utgjør «Barnehage» omtrent 33 prosent. I «Forretningsmessig tjenesteyting» utgjør næringsgruppen «Tjenester i tilknyttet eiendomsdrift», som for eksempel vaktmestertjenester og rengjøringsvirksomhet, 63 prosent.

Figur 3: Andel tilsagn og virksomheter (2016-2019) fordelt etter næringshovedområde. Prosent



Vi finner også stor variasjon med hensyn til virksomhetenes størrelse. Tabellen nedenfor viser at de fleste virksomhetene som har benyttet inkluderingstilskudd er relativt små virksomheter. 64 prosent av virksomhetene som har mottatt inkluderingstilskudd har mindre enn 20 ansatte.

Kun 7 prosent av virksomhetene har mer enn 100 ansatte. I underkant av 30 prosent er mellomstore virksomheter. Størrelsen på virksomheten har betydning for virksomhetens mulighet og evne til å inkludere personer med behov for bistand for å komme i arbeid. Studier har for eksempel vist at store virksomheter oftere inngikk IA-avtale enn mindre virksomheter¹⁷. Store virksomheter er også mindre avhengig av støtte fra for eksempel NAV til å drive dette inkluderingsarbeidet. Inkluderingstilskuddet vil ha større betydning for små og mellomstore virksomheter enn for store.

¹⁷ Se også i Proba-rapporten *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering - En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*, Rapport 2018 - 12

Tabell 7: Virksomheter som har benyttet inkluderingstilskudd, fordelt på størrelse (antall ansatte). Prosent

Antall ansatte	Andel
Ingen ansatte	6,6
1-4 ansatte	20,5
5-9 ansatte	18,8
10-19 ansatte	18,0
20-49 ansatte	21,3
50-99 ansatte	8,0
100-249 ansatte	4,4
250 ansatte og over	2,5
SUM	100
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS	

Vi har også undersøkt sammensetningen av virksomhetene som har hatt praksiskandidater (det vil si at det har praksis kombinert med inkluderingstilskuddet). Disse virksomhetene skiller seg ikke ut fra de øvrige virksomhetene.

Som vi har antydnet tidligere er det få virksomheter som har benyttet inkluderingstilskuddet mer enn én gang. 92 prosent av virksomhetene har kun hatt én kandidat på inkluderingstilskudd, mens om lag 6 prosent har hatt to kandidater, og i underkant av 2 prosent har hatt 3 eller 4 kandidater. Kun 13 virksomheter (om lag én prosent) har hatt mer enn 5 kandidater. En annen indikator for hva som kjennetegner virksomhetenes bruk av inkluderingstilskuddet er antall tilsagn per virksomhet. Antall kandidater henger naturligvis sammen med antall tilsagn per virksomhet. Vi finner at 84 prosent av virksomhetene kun har fått ett tilsagn. Det er altså flere virksomheter som har fått mer enn ett tilsagn enn det er virksomheter som har hatt mer enn én kandidat. Dette skyldes at noen virksomheter har fått tilskudd for den samme kandidaten mer enn en gang.

Vi finner at inkluderingstilskudd ble brukt 2 329 ganger i perioden januar 2016 til juni 2019, fordelt på 2 262 personer. På grunn av forsinkelser i registrering av tilsagn viser bedriftsdataene mindre bruk av inkluderingstilskudd i den aktuelle perioden enn individdataene.

Om kandidatene

Individdataene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i perioden januar 2016 til juni 2019 ble gitt inkluderingstilskudd 2 329 ganger, fordelt på til sammen 2 262 kandidater, hvorav 97 prosent hadde mottatt inkluderingstilskudd kun én gang i løpet av undersøkelsesperioden. 59 kandidater har mottatt inkluderingstilskudd to ganger, og 4 kandidater har mottatt tilskuddet tre ganger. Kandidater som har mottatt tilskudd mer enn en gang er relativt eldre, sammenlignet med resten av kandidatene, men færre hadde nedsatt arbeidsevne. Det er en høyere andel blant disse som hadde et arbeidsforhold ved oppstart av tilskuddet. Det er også relativt flere menn i denne gruppen enn resten av kandidatene.

I det følgende presenteres kandidatene med hensyn til demografiske kjennetegn, livsoppholdsytelser og arbeidsstatus.

Demografiske kjennetegn

Det er en klar overvekt av menn blant kandidater som har mottatt inkluderingstilskudd, kjønnsfordelingen er henholdsvis 68 og 32 prosent menn og kvinner. Det er noe variasjon mellom fylkene i

kjønnsfordelingen, hvor andelen menn er høyst i Aust-Agder og Vest-Agder (henholdsvis 81 og 76 prosent), og lavest i Oslo og Oppland (henholdsvis 57 og 60 prosent).

Ungdom er en prioritert målgruppe i NAV og utgjør derfor ofte en relativt høy andel av deltakere i NAV-tiltak. Vi finner at personer som var 30 år eller yngre da de mottok inkluderingstilskudd, utgjør 41 prosent av kandidatene, slik aldersfordelingen i tabellen under viser.¹⁸ Når vi ser på variasjoner mellom fylkene finner vi at andelen som er 30 år eller yngre er høyest i Hordaland (55 prosent) og Buskerud (46 prosent), og lavest i Oslo (25 prosent) og Akershus (31 prosent).

Tabell 8: Kandidatene som har mottatt inkluderingstilskudd, etter alder, kjønn og innvandrerbakgrunn. Prosent

Aldersgruppe	Alle	Kvinner	Menn	Ikke innvandrere	Ikke-vestlig innvandrere
18-19 år	1,6	1,0	1,9	1,8	1,1
20-29 år	36,5	29,2	40,0	40,0	23,8
30-39 år	27,5	31,6	25,6	25,0	38,8
40-49 år	20,6	23,7	19,1	19,4	24,9
50-59 år	11,8	12,9	11,3	11,8	10,0
60 år og over	1,9	1,6	2,1	2,0	1,4
N	2 262	730	1 532	1 777	369
30 år eller yngre	41,1	33,6	44,6	44,9	27,1

Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

Personer uten innvandrerbakgrunn utgjør 78,6 prosent av alle kandidatene som har mottatt inkluderingstilskudd i undersøkelsesperioden. Ikke-vestlige innvandrere (kategori 3) og innvandrere med «vestlig» bakgrunn (kategori 2) utgjør henholdsvis 16,3 og 5,1 prosent. Når vi ser på fordelingen på innvandrerstatus i hvert fylke, er andelen ikke-vestlig innvandrere høyest i Sogn og Fjordane, Oslo og Vestfold (mellom 22 og 29 prosent) og lavest i Finnmark, Oppland og Aust-Agder (mellom 3 og 10 prosent).

Deltakergruppen er relativt eldre blant kvinner enn menn, om lag 34 og 45 prosent av henholdsvis de kvinnelige og mannlige kandidatene var 30 år eller yngre. Det er også en relativt eldre deltakergruppe blant personer med innvandrerbakgrunn enn personer uten innvandrerbakgrunn. Kandidater som var 30 år eller yngre utgjør omtrent 27 prosent blant de med innvandrerbakgrunn, sammenlignet med 45 prosent blant kandidater uten innvandrerbakgrunn.

Status i Arena og livsoppholdsytelser

Nær 63 prosent av kandidatene var registrert med nedsatt arbeidsevne på det tidspunktet de mottok inkluderingstilskudd, 29 prosent hadde status som arbeidssøker eller arbeidsledig, og 8 prosent hadde annen status.

Tabellen nedenfor viser hvor stor andel av de ulike brukergruppene som har en bestemt status i Arena. Andelen med nedsatt arbeidsevne er betydelig høyere blant kvinner enn menn. Vi ser også at andelen med nedsatt arbeidsevne er betydelig høyere blant personer uten innvandrerbakgrunn sammenlignet med personer med innvandrerbakgrunn. Det er en relativt høy andel registrert som arbeidssøkere/ arbeidsledige blant kandidatene med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn sammenlignet med de andre

¹⁸ I tabellen er det summen av kandidater i aldersgruppene 18-19 år og 20-29 år, pluss de som er 30 år i aldersgruppen 30-39 år.

gruppene. Dette kan tyde på at ikke-vestlige innvandrere har andre typer utfordringer enn deltakergruppen for øvrig. Bistandsbehovet kan i større grad være knyttet til utfordringer i språk og manglende arbeidserfaring enn helse eller arbeidsevne, sammenlignet med den øvrige brukergruppen.

Tabell 9: Fordeling av kandidatene etter status i Arena, i ulike grupper. Prosent

Status i Arena	Kvinner	Menn	Ikke innvandrere	Ikke-vestlig innvandrere	30 år eller yngre	Over 30 år
Nedsatt arbeidsevne	70,4	59,2	67,7	43,9	56,1	67,5
Arbeidssøker/ arbeidsledig	23,7	30,9	24,5	44,2	35,4	23,9
Status «Andre»	5,2	9,0	7,1	10,8	7,9	7,9
Ikke registrert i Arena på det aktuelle tidspunktet	0,7	0,9	0,7	1,1	0,6	0,7
SUM	100	100	100	100	100	100
N	730	1 532	1 777	369	929	1 333

Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

Vi har også sett på hvilke ytelser kandidatene mottar på det tidspunktet de får inkluderingstilskudd. Vi finner at 41 prosent av kandidatene mottar AAP, 19 prosent mottar tiltakspenger, og 9 prosent mottar dagpenger. Vel 30 prosent har ingen livsoppholdsyttelse fra NAV. Alle som mottar AAP er personer med nedsatt arbeidsevne, det er derfor ikke overraskende at andelen som mottar AAP er størst blant kvinner, som har størst andel med nedsatt arbeidsevne. Fordelingen blant de ulike brukergruppene fremkommer av tabellen nedenfor.

Tabell 10: Fordeling av kandidatene etter livsoppholdsyttelse, i ulike grupper. Prosent

Yttelse	Kvinner	Menn	Ikke innvandrere	Ikke-vestlig innvandrere	30 år eller yngre	Over 30 år
Arbeidsavklaringspenger	54,4	34,5	46,6	15,2	34,1	45,6
Dagpenger	6,7	9,5	8,3	6,0	8,4	8,8
Tiltakspenger	13,3	21,0	15,6	32,2	25,9	13,3
Ingen livsoppholdsyttelse	24,9	34,2	28,8	45,5	30,9	31,4
Ikke registrert i Arena på det aktuelle tidspunktet	0,7	0,9	0,7	1,1	0,6	0,7
SUM	100	100	100	100	100	100
N	730	1 532	1 777	369	929	1 333

Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

Arbeid

Ikke alle kandidatene mottar inkluderingstilskudd i tilknytning til arbeid. Av de 2 262 kandidatene som har mottatt dette tilskuddet var 885 (39 prosent) registrert med et arbeidsforhold ved oppstart av tilskuddet. 370 av dem har lønnstilskudd samtidig med inkluderingstilskuddet, 265 har et arbeidsforhold som starter innen noen måneder før eller etter tilskuddet, og 250 har et arbeidsforhold som startet lenge før tilskuddet. Hvorvidt sistnevnte gruppe er i reelt arbeidsforhold, eller om noen har glemt å sette inn sluttdato, vites ikke.

Tabellen nedenfor tyder på at det er store forskjeller i arbeidsdeltakelse for ulike grupper. Som forventet var andelen i jobb betydelig høyere blant kandidater som ikke hadde nedsatt arbeidsevne, enn blant kandidatene med nedsatt arbeidsevne, henholdsvis 48,6 og 33,5 prosent. Denne differansen ser vi igjen på ytelse. Blant personer med AAP var det betydelig færre med et arbeidsforhold ved oppstart

av tiltaket, enn blant personer som ikke hadde AAP. Andelen med jobb er noe høyere blant kvinner enn menn, til tross for at det er en høyere andel med nedsatt arbeidsevne blant kvinner enn menn. At en høyere andel kvinner har et arbeidsforhold mens de deltar i tiltaket, kan bety at de er sykmeldt (mottar ikke AAP), og på vei tilbake i jobb.

Innvandrere fra kategori 2 har en høyere andel i jobb ved oppstart av inkluderingstilskuddet, enn både ikke-innvandrere og ikke-vestlige innvandrere. Ikke-vestlig innvandre har lavest andel i jobb ved oppstart, men denne gruppen har også høyest andel arbeidsledige. Når det gjelder alder er andelen i jobb ved oppstart noe lavere blant de under 30 år sammenlignet med de over 30. På fylkesnivå er andelen i jobb ved oppstart høyest i Troms og Østfold (henholdsvis 52 og 49 prosent), og lavest i Aust-Agder og Buskerud (henholdsvis 21 og 29 prosent). De fylkene med lavest andel i arbeid ved oppstart har også høyere andel med nedsatt arbeidsevne enn gjennomsnittet.

Tabell 11: Andel av kandidatene som er i jobb ved oppstart av inkluderingstilskudd, etter ulike bakgrunnskjennetegn. Prosent

	Andel
Alle	39,1
Kjønn	
Menn	38,4
Kvinner	40,7
Alder	
30 år eller yngre	37,1
Over 30 år	40,5
Innvandrerstatus	
Ikke innvandrere	39,4
Innvandrere, kategori 2 ¹⁹	45,7
Innvandrere, kategori 3 ²⁰	35,8
Ytelse	
AAP	29,7
Ikke AAP	45,6
Arbeidsevne	
Nedsatt arbeidsevne ved oppstart	33,5
Ikke nedsatt arbeidsevne ved oppstart	48,6
N	2 262
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS	

Bruken av tilskuddet kan ha ulike formål. For personer utenfor arbeidslivet vil det være et tiltak som kan bidra til å «bryte barrieren» for å komme inn i arbeidslivet. Tilskuddet kan også ha blitt brukt overfor sykmeldte med tilretteleggingsbehov som skal tilbake i jobb. Når vi i spørreundersøkelsen til

¹⁹ Kategori 2 består av personer med innvandrerbakgrunn fra land innenfor EU/ EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand

²⁰ Kategori 3 består av personer som er innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenfor EU/ EØS, og Oceania (unntatt Australia og New Zealand).

virksomhetene ber dem om å oppgi formålet med anskaffelsen (se Figur 4), svarer et fåtall at de har benyttet tilskuddet til å gjøre tilrettelegginger for ansatte.

2.3.2 Hva tilskuddet brukes til

På NAV sine nettsider står det at tilskuddet kan benyttes til «*eksterne ressurser til vurdering av tilretteleggingsbehov, ekstra innkjøp av møbler, arbeidshjelpemidler, personlig utstyr, IKT-hjelpemidler, programvare, lisenser, forsikring mv., kurs og kortere opplæringstiltak for å kunne utføre arbeidet.*». Tilskuddet skal ikke brukes til medisinsk behandling, og heller ikke dekke ordinære kostnader arbeidsgiveren ville pådratt seg uansett.

De intervjuede NAV-ansatte beskriver tilskuddet som vidt og fleksibelt. Tilskuddet kan benyttes til en rekke relevante tiltak for kandidaten/ arbeidssøkeren. En veileder forteller at «*fleksibiliteten rundt inkluderingstilskuddet er bra.*» Veilederen utdyper at det er viktig at «*man bruker handlingsrommet for å lage en fleksibel løsning.*» Mens alle de intervjuede veilederne opplever tilskuddet som fleksibelt, er det noen virksomheter som ikke opplever den samme fleksibiliteten. Deres opplevelser er først og fremst knyttet til hvordan tilskuddet forvaltes. Den største usikkerheten er knyttet til spørsmålet om hvilke innkjøp som dekkes, og hva som ikke dekkes. En virksomhet forteller: «*Det er litt frustrerende at det praktiseres forskjellig. Noe av det som søkes om er jo veldig kostbart, og det er frustrerende at noen avdelinger får innvilget og ikke andre.*»

I intervjuene forteller virksomhetene at inkluderingstilskuddet ofte benyttes for arbeidstøy og arbeidsverktøy. Som eksempler nevnes knivsett til kokker, arbeidsuniform til butikkselgere, eller klær og (verne)sko. En barnehage forteller:

Enkelte ganger har det vært å bistå med kontorstol, bev-senk pult og krakker. Det gjelder hovedsakelig små hjelpemidler som kan gjøre at [kandidatene og arbeidssøkerne] evner å være i den type jobb.

Nettsidene til NAV opplyser også om at inkluderingstilskuddet også kan benyttes til å dekke utgifter knyttet til kurs. I intervjuene med både NAV-ansatte og kandidater kommer det frem at inkluderingstilskuddet har blitt benyttet til å dekke utgifter til trucksertifikat, og skole- og reisepenger for deltakelsen på et kurs. Et NAV-kontor forteller at inkluderingstilskuddet ikke ble brukt til å anskaffe kurs, men at kontoret skulle ønske at tilskuddet oftere ble brukt til dette formålet.

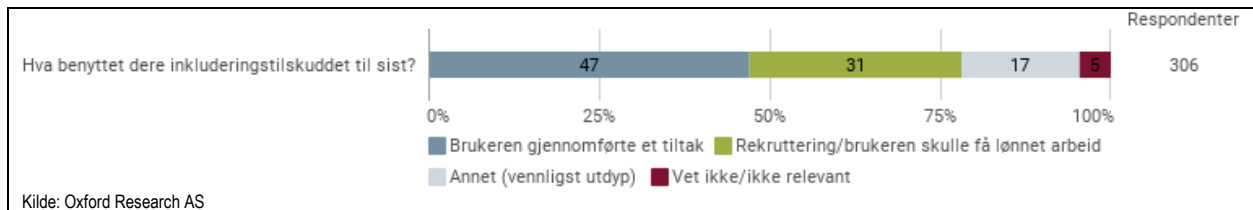
Flere av de intervjuede NAV-ansatte reflekterer rundt grensegangen mellom inkluderingstilskuddet som dekker utgifter til kurs, og AMO enkeltplass.

- Noen veiledere forteller at det er liten forskjell på kursene. Det avgjørende er om arbeidsgiveren anskaffer kurset (og som får refundert utgiftene gjennom inkluderingstilskuddet), eller om NAV står for anskaffelsen (som et AMO-kurs). En veileder forteller at kurs som dekkes med midler fra inkluderingstilskuddet er mer konkrete, mer målrettede kurs enn AMO-kurs. Dette kan henge sammen med at arbeidsgiveren har kjennskap til kursleverandøren fra før.
- På den annen side finner vi også NAV-ansatte som er bevisste på skillet mellom inkluderingstilskuddet og AMO, som understreker at AMO-kurs er større kurs med oftere munnner ut i sertifisering eller formelle kursbevis. Denne typen kurs er vanskeligere å dekke med inkluderingstilskuddet, forteller en veileder.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å svare på i hvilken sammenheng de benyttet inkluderingstilskuddet sist. 47 prosent av virksomhetene oppgir at de benyttet inkluderingstilskuddet i

sammenheng med at kandidaten gjennomførte et tiltak, mens 31 prosent oppgir at de benyttet inkluderingstilskuddet i sammenheng med rekruttering eller at kandidaten skulle få lønnet arbeid. 5 prosent svarer vet ikke/ikke relevant. 17 prosent svarer «Annet».

Figur 4: «Hva benyttet dere inkluderingstilskuddet til sist?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Som nevnt, kan tilskuddet brukes til både rekruttering og gjennomføring av tiltak. I intervjuene forteller virksomhetene at de som regel bruker tilskuddet i forbindelse med at kandidater gjennomfører et tiltak (for eksempel arbeidstrening). Virksomhetene utelukker ikke at kandidaten kan bli ansatt etter tiltaksperioden, men har i intervjuene primært fokus på gjennomføringen, og i mindre grad på ansettelse. Det gis likevel eksempler der tilskuddet brukes til ansettelse. En virksomhet som flere ganger har søkt om inkluderingstilskuddet i ulike sammenhenger, forteller om en episode hvor de ønsket å benytte tilskuddet til innkjøp av tilretteleggingsprogramvare i forbindelse med ansettelse av en person. Anskaffelsen av programvaren ville imidlertid medført en større økonomisk belastning for virksomheten, og da virksomhetens søknad ble avslått stoppet virksomheten rekrutteringsprosessen.

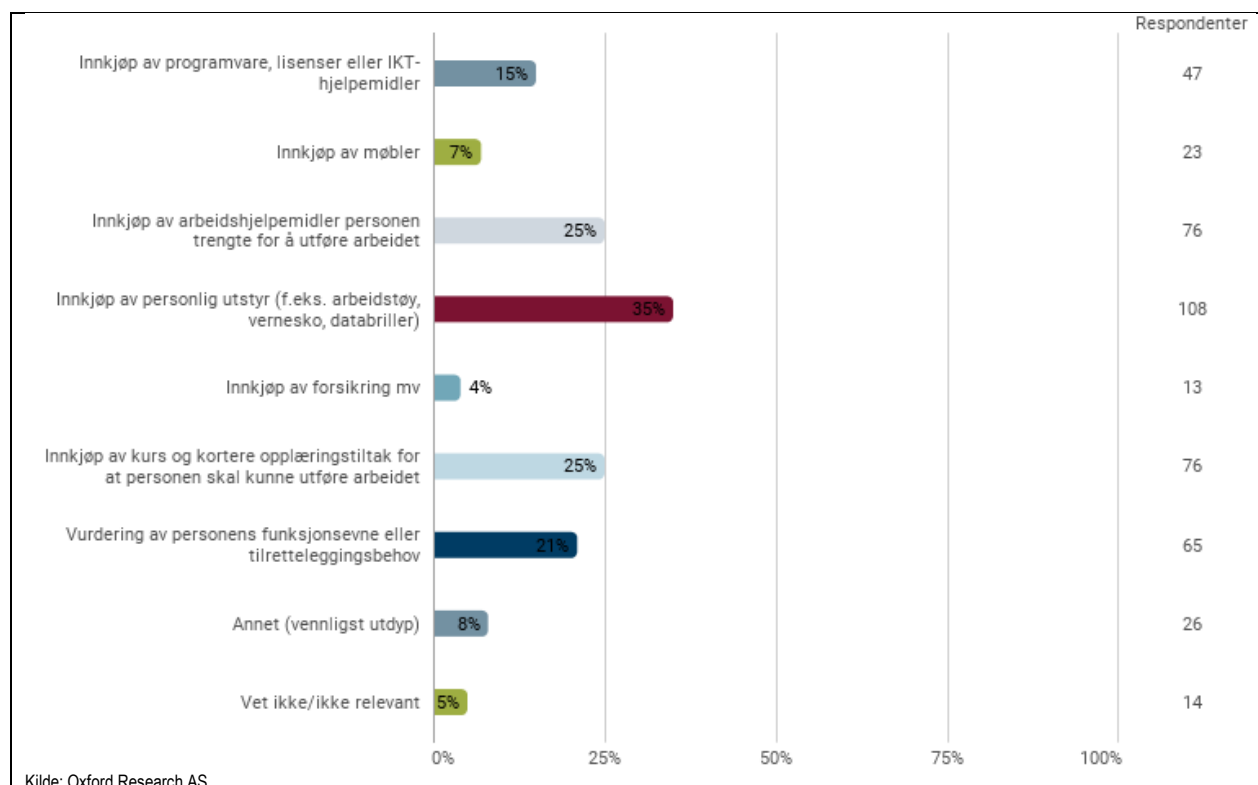
Intervjuene illustrerer hvordan anskaffelsene er tenkt å bidra til at kandidatene og arbeidssøkerne skal fungere på arbeidsplassen. En virksomhet forteller²¹: «Vi brukte inkluderingstilskuddet til å skaffe programvare som var nødvendig for kandidaten. Det var helt nødvendig for at kandidaten skulle kunne være her og jobbe med oppgavene». Vi har fulgt dette opp i spørreundersøkelsen til virksomhetene, hvor vi spurte om hva de brukte tilskuddsmidlene til. Her var det mulig å krysse av på flere alternativer. 35 prosent svarer at de har benyttet inkluderingstilskudd i sammenheng med innkjøp av personlig utstyr som for eksempel arbeidstøy, vernesko og/eller databriller. Henholdsvis 25 prosent av virksomhetene har svart at inkluderingstilskuddet har blitt benyttet til innkjøp av nødvendige arbeidshjelpemidler, og til innkjøp av kurs og kortere opplæringstiltak²² som er nødvendige for utførelsen av arbeidet. 21 prosent av virksomhetene har benyttet inkluderingstilskuddet til vurdering av personens funksjonsevne eller tilretteleggingsbehov, mens 15 prosent av virksomhetene har benyttet inkluderingstilskuddet til innkjøp av programvare, lisenser eller IKT-hjelpemidler.

De som har svart «Annet» ble bedt om å utdype. Som regel benyttet virksomhetene tilskuddet for å dekke ekstrakostnader ved oppfølging av kandidaten, samt kostnader knyttet til ekstra personell. Flere svarer også at inkluderingstilskuddet ble benyttet til praktiske hjelpemidler som var nødvendige for å kunne utføre arbeidet. Enkelte oppgir at inkluderingstilskuddet ble benyttet til innkjøp av fotoapparat, førerkort og HMS-apparat.

²¹ Dette er tatt fra spørreundersøkelsen knyttet til evalueringen av mentortiltaket, som ble ferdigstilt desember 2018. Virksomhetene ble spurt om de har brukt inkluderingstilskuddet sammen med mentortiltaket.

²² Som eksempler nevnes det korte kurs som innføringer i produkter virksomheten selger, kursing i arbeidsprosesser, sertifiseringer. Det er også nevnt kurs som fører til truckførerbevis, og et toårig trainee-kurs som inngår i en utdanning.

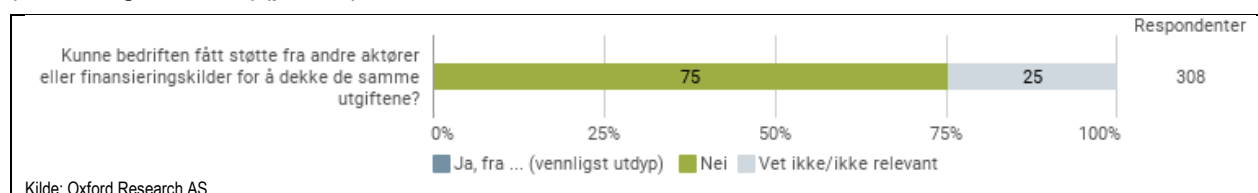
Figur 5: «Til hvilke(n) aktivitet(er) eller tiltak benyttet dere inkluderingstilskudd? Her er det mulig å krysse av på flere svaralternativer» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Når vi ser besvarelsene om hva tilskudd finansierer (Figur 5) opp mot formålet med tilskuddet (Figur 4), finner vi noen klare forskjeller. Blant annet brukes tilskuddet i større grad til innkjøp av møbler og personlig utstyr der formålet er å få kandidaten i et tiltak. Der tilskuddet brukes til å finansiere kurs og kortere opplæring, skjer dette oftere i sammenheng med rekruttering til lønnet arbeid. Når anskaffelsene gjelder vurderinger av tilretteleggingsbehov, forsikringer eller programvare, finner vi ingen statistisk signifikante forskjeller mellom formålene.

Vi har spurt virksomhetene om de kunne fått støtte til det samme, fra andre aktører enn NAV. Figuren under viser at tre fjerdedeler av virksomhetene mener at de ikke kunne fått dekket de samme utgiftene. De resterende 25 prosent av virksomhetene svarer Vet ikke/ikke relevant.

Figur 6: «Kunne virksomheten fått støtte fra andre aktører eller finansieringskilder for å dekke de samme utgiftene?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)

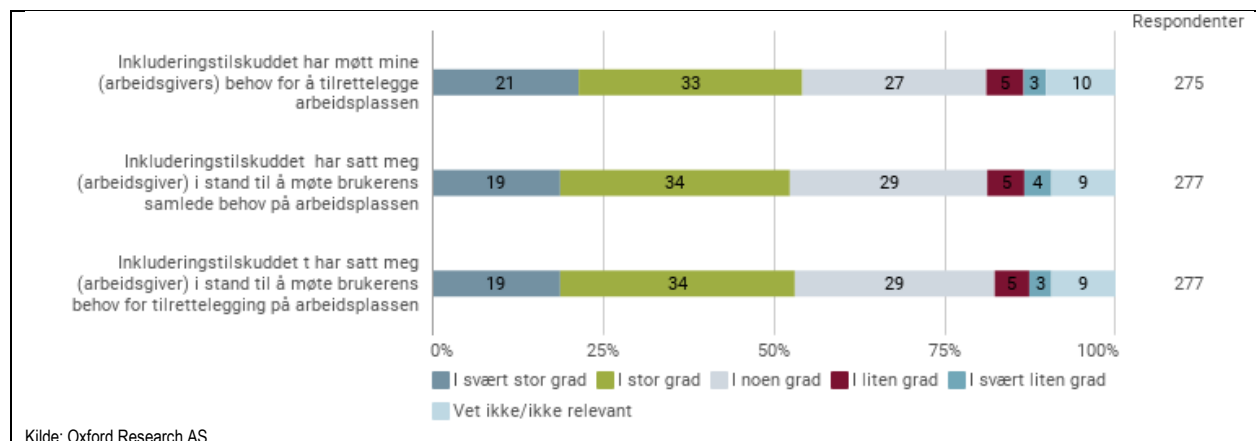


2.3.3 Hvilke behov dekker tilskuddet?

Virksomhetene ble bedt om å svare på i hvilken grad de opplever at inkluderingstilskuddet har bidratt til følgende: 1) at arbeidsgiver har dekket sine behov for å kunne tilrettelegge, 2) at arbeidsgiver settes i stand til å møte kandidatens *samlede* behov, og 3) at arbeidsgiver settes i stand til å møte kandidatens *konkrete* behov på arbeidsplassen.

Vi finner liten variasjon mellom de tre spørsmålene. Godt over halvparten av virksomhetene svarer at inkluderingstilskuddet har møtt arbeidsgivers behov for å tilrettelegge arbeidsplassen, at inkluderingstilskuddet har satt arbeidsgiver i stand til å møte kandidatens samlede behov på arbeidsplassen, og at inkluderingstilskuddet har satt arbeidsgiver i stand til å møte *kandidatens* behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Cirka 8 prosent av virksomhetene svarer at inkluderingstilskuddet i mindre grad har bidratt. En gruppe på 27-29 prosent svarer at tilskuddet i noen grad har møtt virksomhetens behov.

Figur 7: «I hvilken grad opplever du at inkluderingstilskuddet har bidratt med følgende» (prosent)



Med hensyn til *kandidatens* behov understøtter alle de intervjuede NAV-kontorene at de har gjort en individuell vurdering av behovet før de bevilget tilskuddet. Veilederne benytter seg av ekstern kompetanse, for eksempel ergonom eller rådgivende overlege, så vel som kollegaer når veilederne er i tvil. Veilederne kan også rådføre seg med arbeidsgiveren om kandidatens behov. NAV-ansatte understreker også at det i vurderingen legges vekt på hvilke behov kandidaten har, og ikke hvilke behov arbeidsgiveren har.

Vi har undersøkt med virksomhetene hvordan de vurderer at inkluderingstilskuddet ivaretar alle behovene. Vi skiller her mellom behovene til arbeidsgiver og til kandidaten.

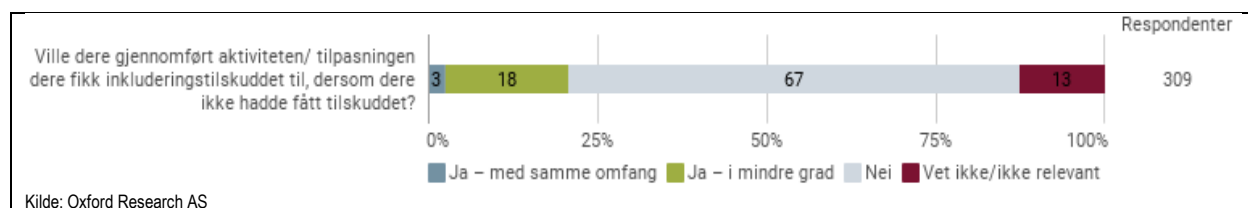
- Omtrent halvparten av arbeidsgiverne ser ikke noen udekkede behov hos seg. En like stor gruppe svarer imidlertid at de har behov som ikke dekkes av tilskuddet. Dette gjelder alt fra timebruk til å følge opp kandidaten, til sosiale utgifter. Det pekes på at det tar lang tid med opplæring og at nødvendige behov ikke dekkes. Ytterligere behov som ikke dekkes er administrative gjøremål som for eksempel turnus, kontrakt og oppfølging.
- Når det gjelder spørsmålet om *kandidatens* behov dekkes, finner vi omtrent like mange virksomheter som svarer henholdsvis ja og nei. Virksomhetene som mener at behovene ikke dekkes peker spesielt på forutsigbarhet og tålmodighet, og at tilskuddet plutselig

opphører²³. Virksomhetene skriver at kandidaten har behov for forutsigbarhet, og at tilskuddet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til det.

I denne evalueringen har vi intervjuet et fåtall kandidater. Kandidatenes beretninger må i denne sammenhengen anses å være anekdoter, og er ikke representative for brukermassen. Felles for de intervjuede kandidatene er imidlertid en følelse av manglende eierskap til beslutningen om hvilke tilrettelegginger som dekkes av inkluderingstilskuddet og som iverksettes. Kandidatene kunne ikke huske å ha blitt spurt om sine behov i de konkrete situasjonene. Kandidatene opplevde tiltakene som nyttige, men følte også at de hadde behov som ikke ble dekket av tiltakene eller tilskuddet, og som de ikke ble spurt om.

Vi har undersøkt med virksomheten i hvilken utstrekning virksomhetene ville gjennomført aktiviteten/ tilretteleggingen de fikk tilskudd til dersom de ikke hadde fått tilskuddet. De fleste svarer at de ikke ville gjennomført aktivitetene. 3 prosent av virksomhetene at de hadde gjennomført aktiviteten/ tilretteleggingen også uten tilskuddet.

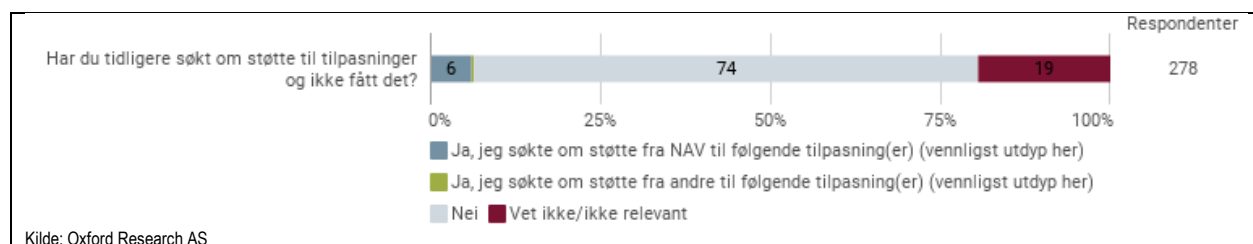
Figur 8: «Ville dere gjennomført aktiviteten/tilretteleggingen dere fikk inkluderingstilskuddet til, dersom dere ikke hadde fått tilskuddet?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Tilskuddet benyttes enten for å få en kandidat inn i et tiltak, eller for å rekruttere en arbeidssøker til lønnet arbeid. Virksomhetene som benyttet tilskuddet i forbindelse med rekruttering, svarer i klart større grad at de ikke ville ha tilrettelagt. Motsatt er det en klart større andel blant virksomhetene som tilbød et tiltak for kandidaten, for eksempel arbeidstrening, som svarer at de ville ha gjort noen tilrettelegginger, men i mindre grad.

De aller fleste virksomhetene har ikke tidligere søkt om støtte til tilrettelegging(er). De som svarte «Annet» fikk mulighet til å spesifisere hvilke tilrettelegginger det var søkt til. Virksomhetene svarer at de har søkt om lønnstilskudd og støtte til oppfølging og tilrettelegging. Tilmærmet null oppgir at de har søkt om støtte fra andre enn NAV.

Figur 9: «Har du tidligere søkt om støtte til tilrettelegginger og ikke fått det?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



²³ Vår tolkning av disse svarene er at virksomhetene refererer til varigheten på tiltaket (arbeidsutprøving, arbeidstrening, praksis, osv.), og ikke nødvendigvis problematiserer inkluderingstilskuddet.

2.3.4 Kombinasjon med andre virkemidler

Inkluderingsstilskuddet kan benyttet som et selvstendig tiltak, eller i kombinasjon med andre virkemidler fra NAV. I registerdataene finner vi at tilskuddet i liten grad brukes som et selvstendig tiltak, men ofte i kombinasjon med annen bistand fra NAV. Til sammen 259, eller 11,5 prosent, hadde inkluderingsstilskudd som et selvstendig tiltak. Resten, det vil si 2 003 kandidater, eller 88,5 prosent fikk inkluderingsstilskudd i kombinasjon med annen bistand fra NAV, enten helt parallelt eller tidlig/slutten av andre tiltaksløp. Tabellen nedenfor viser denne inndelingen.

Om lag 30 prosent av de 2 003 kandidatene med samtidig bistand fra NAV har mer enn ett annet tiltak (maks fem) samtidig med inkluderingsstilskuddet. Denne gruppen er relativt yngre enn resten av kandidatene, og flere har nedsatt arbeidsevne. Det er også noe høyere andel ikke-vestlige innvandrere i denne gruppen.

Tre fjerdedeler av kandidatene som har fått inkluderingsstilskuddet direkte før eller etter arbeidstrening, har som regel fått inkluderingsstilskuddet *mot slutten* av eller *etter* arbeidstreningen. Når det gjelder lønnsstilskudd, finner vi at 328 av de 443 kandidatene har fått lønnsstilskudd *etter* en periode med inkluderingsstilskuddet.

Det er stor variasjon i hvilke typer tiltak eller bistand inkluderingsstilskudd kombineres med. De vanligste kombinasjonstiltakene er Arbeidstrening (eller tidligere praksis i ordinær virksomhet), Oppfølgingstiltaket eller Utvidet oppfølging i NAV, Lønnsstilskudd, og Mentor. Andre kombinasjonstiltak er Arbeidsforberedende trening (AFT), AMO, eller utdanning eller opplæringstiltak. Mer sjeldne kombinasjonstiltak er varige tiltak som VTA og varig lønnsstilskudd, Individuell jobbstøtte, Jobbklubb, og funksjonsassistent. Det er også noen få kombinasjoner med tiltak som er avviklet, som for eksempel Arbeid med bistand og Praksis i skjermet virksomhet. Tallene er gjengitt i tabellen på neste side.

Tabell 12: Inkluderingsstilsudd som enkeltstående tiltak, eller i kombinasjon med annen bistand fra NAV. Antall og prosent

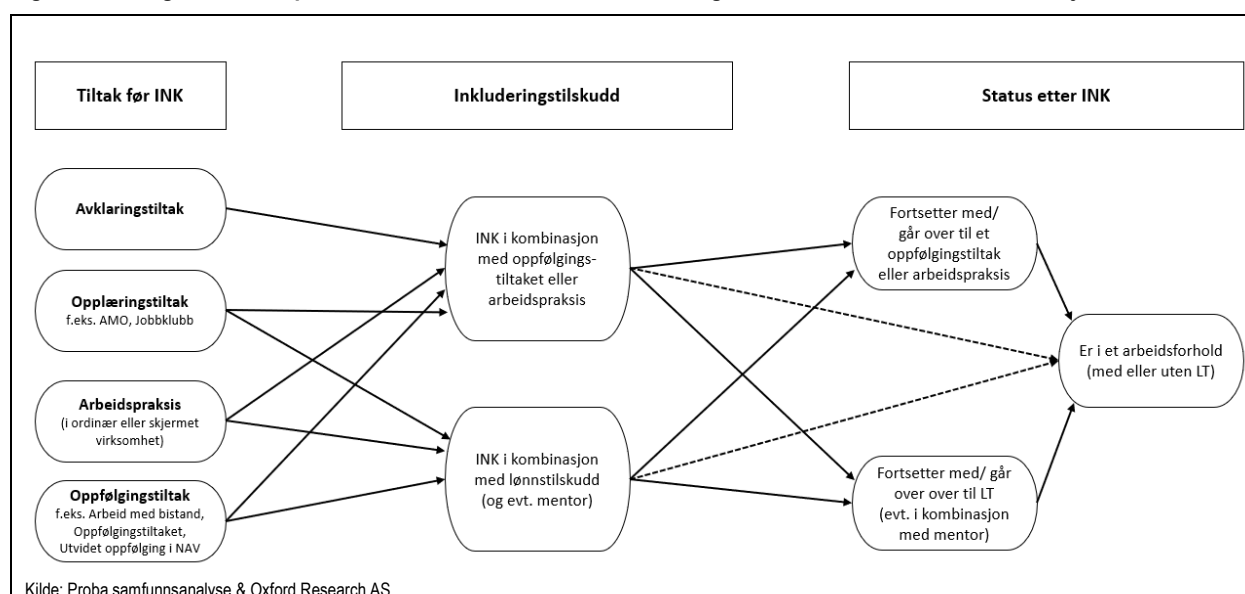
	Antall	Andel
Inkluderingsstilsudd uten annen samtidig eller overlappende bistand fra NAV	259	11,5
Inkluderingsstilsudd i kombinasjon med annen bistand fra NAV	2 003	88,5
I kombinasjon med Arbeidstrening (tidl. Praksis i ordinær virksomhet)	810	40,4
I kombinasjon med Oppfølgingstiltaket/ Utvidet oppfølging i NAV	642	32,1
I kombinasjon med Lønnstilsudd	443	22,1
I kombinasjon med Mentortiltaket	329	16,4
I kombinasjon med Arbeidsforberedende trening (AFT)	204	10,2
I kombinasjon med arbeidsmarkedsopplæring (AMO/AMOE)	108	5,4

Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

Figuren nedenfor viser noen typiske tiltaksforløp for personer som har fått inkluderingsstilsudd sammen med andre tiltak.

De fleste kandidatene har enten deltatt på et oppfølgingstiltak, arbeidspraksis, opplæringstiltak eller avklaringstiltak før de får inkluderingsstilsuddet. Av de som starter i et oppfølgingstiltak eller i arbeidspraksis er det mange som fortsetter i disse tiltakene også når de mottar inkluderingsstilsudd. En del går fra oppfølgingstiltak/ arbeidspraksis til lønnstilsudd (og i noen tilfeller i kombinasjon med mentortilsudd) i kombinasjon med inkluderingsstilsuddet. De fleste som har deltatt på et opplærings-tiltak før inkluderingsstilsudd går over i et oppfølgingstiltak eller arbeidspraksis, som de deltar i samtidig som de mottar inkluderingsstilsudd. Også her er det noen (få) som går over til lønnstilsudd i kombinasjon med inkluderingsstilsudd (og eventuelt mentor). Noen av kandidatene var i et avklaringstiltak før de mottok inkluderingsstilsudd, og de fleste av disse gikk over til et oppfølgingstiltak eller en arbeidspraksis. Etter inkluderingsstilsudd er de vanligste «utfallene» enten jobb med lønnstilsudd (og eventuelt mentor) eller et oppfølgingstiltak eller arbeidspraksis.

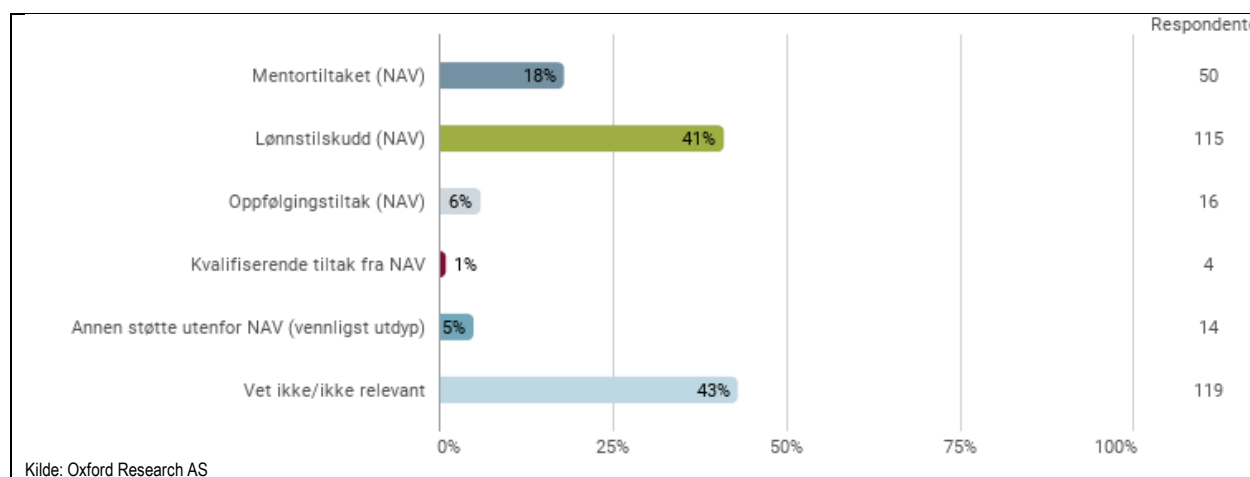
Figur 10: Vanligste tiltaksforløp for de kandidatene som har inkluderingsstilsudd som et ledd i en tiltakskjede



Gjennom registerdataene fra NAV er vi kjent med at færre enn 300 virksomheter har fått forebygging- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar og inkluderingstilskudd. Noen har fått tilskudd til mentor i tillegg til inkluderingstilskuddet. Tilskuddene kan ha blitt brukt på forskjellige kandidater og ansatte. Vi har derfor spurt virksomhetene om de har benyttet virkemidlene for den samme kandidaten, og i så fall hvilke tanker de har rundt denne kombinasjonen.

41 prosent av virksomhetene svarer at de har benyttet lønnstilskudd²⁴ fra NAV som annen støtte eller ekstern bistand til kandidaten, mens 43 prosent av virksomhetene svarer vet ikke/ikke relevant. Når vi ber virksomhetene om å utdype, oppgir flertallet at en kombinasjon av virkemidler har vært helt nødvendig, og legger til at dette benyttes til opplæring og oppfølging.

Figur 11: «Har dere benyttet annen støtte eller ekstern bistand til denne kandidaten? Støtten kan være før, etter, eller samtidig med inkluderingstilskuddet. Her kan du velge flere alternativer.» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Når vi ser besvarelsene opp mot hvilket formål tilskuddet var knyttet til (tiltak eller rekruttering), svarer virksomhetene som har en kandidat på tiltak i større grad at kandidaten også har mentortiltaket. Virksomhetene som bruker tilskuddet i forbindelse med rekruttering, svarer i større grad at de bruker lønnstilskudd. Sammenhengene er statistisk signifikante.

Flere virksomheter²⁵ forteller i intervjuene at de bruker inkluderingstilskuddet og mentortiltaket i kombinasjon med hverandre (mer om dette nedenfor). Denne kombinasjonen anses som nyttig, men flere av virksomhetene er tydelige på at tilskudd til mentor har større nytte for dem enn inkluderingstilskuddet. En virksomhet forteller:

²⁴ Som vist i tabellen på forrige side, er lønnstilskudd brukt sammen med inkluderingstilskuddet for 443 kandidater (22,1 prosent). Det at hele 41 prosent av virksomhetene i spørreundersøkelsen oppgir den samme kombinasjonen, tyder på at det er en skjevhet i hvilke virksomheter som har besvart og ikke besvart undersøkelsen.

²⁵ Virksomhetene er intervjuet i forbindelse med denne evalueringen og evalueringen av mentortiltaket

Kombinasjonen av inkluderingstilskuddet og mentortiltaket som en pakke er en fordel. Kandidatene må raskt komme inn i et opplæringsløp. Inkluderingen i oppstarten med bruk av penger til arbeidsklær som får kandidatene til å føle seg hjemme, og å gi opplæring, har en god suksessrate hos oss.

Fra en annen virksomhet heter det at den²⁶: «*har brukt inkluderingstilskuddet og det har bidratt til at vi har kunnet kjøpe inn nødvendig utstyr og programvare, gjøre tilpassing av arbeidsplasser, osv., noe som har bidratt til god gjennomføring av tiltak.*»

Andre ordninger og tiltak som nevnes i intervjuene er praksis og arbeidstrening, varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv og lønnsstilskudd. Særlig sistnevnte blir av virksomhetene omtalt som et effektivt og attraktivt virkemiddel.

Selv om både virksomheter og NAV-kontorene i intervjuene nevner «pakkeløsninger» hvor flere tiltak kombineres, understreker de NAV-veilederne at det fremdeles vurderinger av kandidatens behov som ligger til grunn, og at pakkeløsningene ikke brukes sjablongmessig.

2.4 Resultater av tilskuddet

Dette delkapittelet tar for seg resultater av inkluderingstilskuddet. Vi tar først for oss addisjonaliteten, det vil si i hvilken grad tilskuddet har utøst tilretteleggingene, aktivitetene og innkjøpene som er beskrevet i kapittel 2.3.2, før vi viser respondentenes erfaringer av hva tilskuddet har betydd for kandidatene og arbeidssøkerne.

2.4.1 Utløsende effekt for tilrettelegginger på arbeidsplassen

I intervjuene er det bred enighet blant virksomhetene om at inkluderingstilskuddet senker terskelen for å ta inn kandidater eller arbeidssøkere, og at tiltakene som dekkes av tilskuddet gjør det lettere for arbeidstakeren og kandidaten å fungere i virksomheten. For eksempel sier en virksomhet: «*Terskelen for å ta inn praktikanter ville blitt høyere uten tilskuddene [inkluderingstilskudd og tilskudd til mentor]. Det er en unik mulighet til å ta et samfunnsansvar og finne potensielt nye ansatte.*»

En annen virksomhet som benytter inkluderingstilskuddet målrettet til ansettelse, forteller at deres kandidater har den faglige kompetanse, men har vært utenfor arbeidslivet lenge. De er ikke i stand til å fungere som en ordinær arbeidstaker når de starter i virksomheten. Personen «*Trenger opptrening for å komme tilbake, litt kursing og oppdateringer, de kan ikke gå rett i 100 % jobb med en gang*», forteller virksomheten. For å kunne operere i bransjen trenger personene kurs og sertifiseringer, noe hverken personen eller virksomheten vil eller kan betale. Virksomheten utdyper: «*Kunnskap som det er krav om, men som har gått ut på dato for personene, det koster penger. Virksomheten kan ikke sponse kursene selv, og det er for stor risiko å sponse kandidatene.*» For arbeidsgiverens del er det derfor avgjørende at NAV dekker slike kurs og rydder barrierer på vei inn i arbeidslivet.

²⁶ Dette poenget er tatt fra spørreundersøkelsen knyttet til evalueringen av mentortiltaket. Virksomhetene ble spurt om de har brukt inkluderingstilskuddet sammen med mentortiltaket.

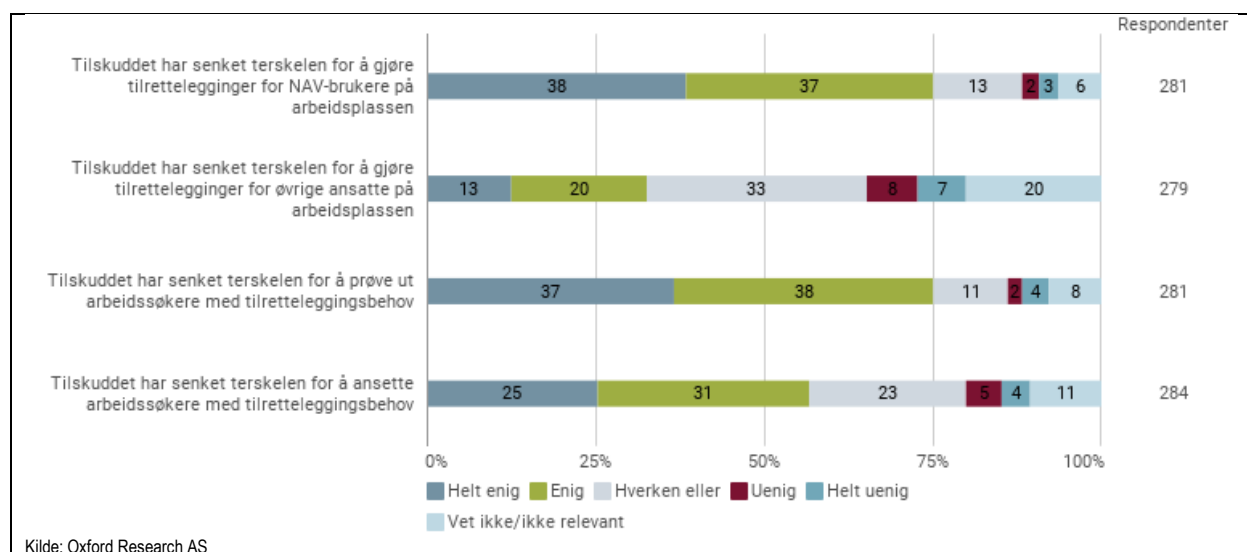
Vi har også eksempler på virksomheter som har bedt NAV om å dekke anskaffelser, men som har fått avslag. Resultatet ble at hverken innkjøpet eller tilretteleggingen på arbeidsplassen ble gjort, og at arbeidstakeren ikke ble ansatt.

Når vi ber virksomhetene i spørreundersøkelsen om å svare på hvor enig de er i påstandene om inkluderingstilskudd og deres virksomhet, oppgir godt over halvparten at de er (helt) enig i at tilskuddet har senket terskelen for både å gjøre tilrettelegginger for NAV-kandidater på arbeidsplassen og for å prøve ut arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov.

I spørsmålet om tilskuddet har senket terskelen for å gjøre tilrettelegginger for *øvrige* ansatte på arbeidsplassen, svarer 33 prosent at de er (helt) enig. Likeledes svarer 33 prosent «hverken eller». Sammenliknet med de øvrige påstandene er det en større andel som er uenig i denne påstanden. 15 prosent av virksomhetene mener at tilskuddet ikke har senket terskelen for de øvrige ansatte.

Når det gjelder hvorvidt tilskuddet har senket terskelen for å ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov, svarer over halvparten at de er (helt) enig. 23 prosent svarer «Hverken eller».

Figur 12: «Hvor enig er du i påstandene om inkluderingstilskudd og din virksomhet?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Vi har undersøkt om det er en sammenheng mellom respondentenes vurdering av hva tilskuddet har ført til i virksomheten, og om tilskuddet ble brukt til rekruttering eller sammen med et tiltak. Vi finner ingen klare forskjeller i besvarelsene, med unntak av det siste spørsmålet. Her svarer de som bruker tilskuddet i forbindelse med rekruttering i større grad at tilskuddet har senket terskelen for å ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov.

2.4.2 Betydningen for kandidaten/arbeidssøkeren

I intervjuene tegner virksomhetene et positivt bilde av inkluderingstilskuddet og dets betydning for kandidatene. For eksempel forteller et stort varehus som jevnlig har kandidater på arbeidstrening eller praksis:

Inkluderingsstilskuddet treffer spikeren på hodet. Kandidatene har stått langt unna jobb, og de mangler fellesskap. Med arbeidstøy føler de seg som en av de andre. Det er helt klart en viktig start på inkluderingen, å bli en av de andre på arbeidsplassen.

De intervjuede virksomhetene fremhever at anskaffelsene som tilskuddet skal dekke, har stor betydning for kandidatene og arbeidssøkerne.

For noen kandidater kan inkluderingsstilskuddet være avgjørende for virksomhetens beslutninger om anskaffelse av tilretteleggingsutstyr, og i neste omgang om virksomheten tar inn en arbeidssøker eller person på tiltak. I intervjumaterialet finner vi flere eksempler fra virksomheter og fra NAV på situasjoner hvor tilskuddet har bidratt til anskaffelser som anses å være helt nødvendige, eller som forventes å ha stor betydning for arbeidssøkeren eller kandidaten. De intervjuede kandidatene støtter opp under dette. Kandidatene forteller at de har fått tilrettelegginger som ble dekket ved hjelp av inkluderingsstilskuddet, for eksempel vernesko og reise- og skolepenger for å delta på kurs. Dette er kostnader kandidatene ikke hadde vært i stand til å dekke selv, og som heller ikke arbeidsgiver ville ha dekket. Kandidatene forteller at tilskuddet var avgjørende for at de fikk plass på tiltak i virksomheten.

Det er imidlertid også flere virksomheter som medgir at de ville tatt inn kandidater på tiltak uavhengig av tilskuddet. Sitatet nedenfor illustrerer dette godt. Sitatet stammer fra en virksomhet som flere ganger har tatt inn kandidater på tiltak med inkluderingsstilskudd og lønnstilskudd, men som også har tatt inn praktikanter utenom NAV:

Vi hadde nok gjort dette uavhengig av støtten. Og vi har også tatt inn praktikanter uten å ha fått lønnstilskudd. Men det er klart at dersom vi kan få tilskudd fra NAV i noen måneder, så hjelper det oss.

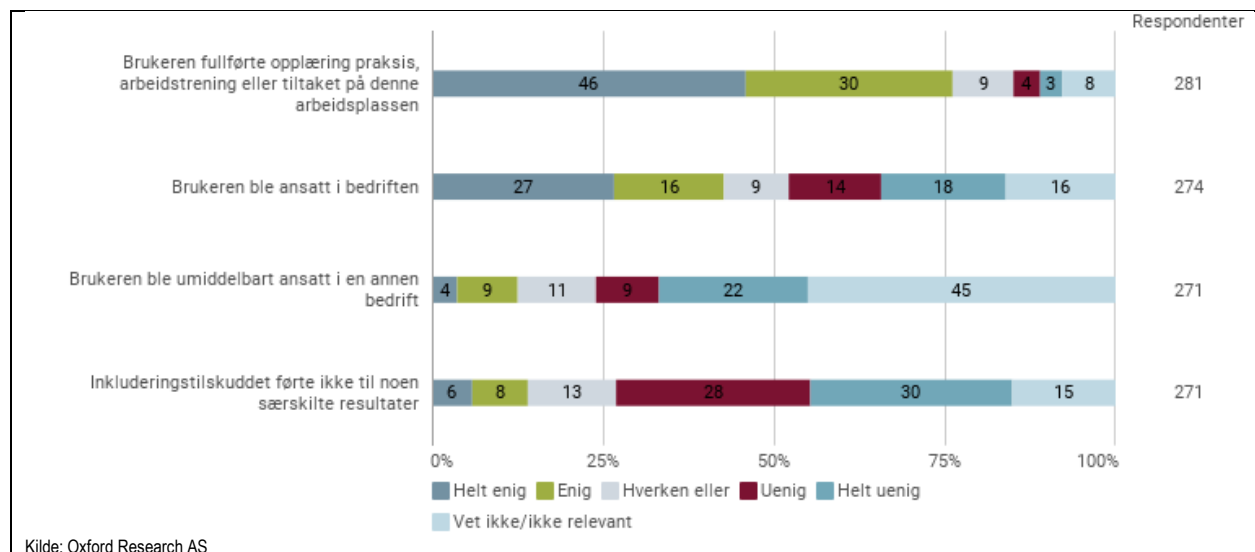
I spørreundersøkelsen ble virksomhetene spurt om inkluderingsstilskudd og dets resultater for kandidater på sikt. Her svarer 76 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig i at tilskuddet har ført til at kandidaten fullførte opplæring, arbeidstrening eller tiltaket. 7 prosent av virksomhetene er uenig.

Når vi ber virksomhetene svare på hvorvidt de mener at tilskuddet har ført til at kandidaten ble ansatt i virksomheten, er det stor variasjon i svarene. 43 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) enig i påstanden, mens 32 prosent oppgir at de er (helt) uenig. Til samme påstand svarer en del av virksomhetene at de hverken eller er enig, og Vet ikke/ikke relevant.

Til påstanden om kandidaten umiddelbart ble ansatt i en annen virksomhet svarer 45 prosent av virksomhetene Vet ikke/ikke relevant. 31 prosent av virksomhetene er (helt) uenig, mens 13 prosent av virksomhetene er (helt) enig.

Når vi spør virksomhetene om de mener at inkluderingsstilskuddet ikke førte til noen særskilte resultater, svarer godt over halvparten at de er (helt) uenig. 14 prosent av virksomhetene mener imidlertid at tilskuddet ikke har ført til noen resultater for kandidatene på sikt.

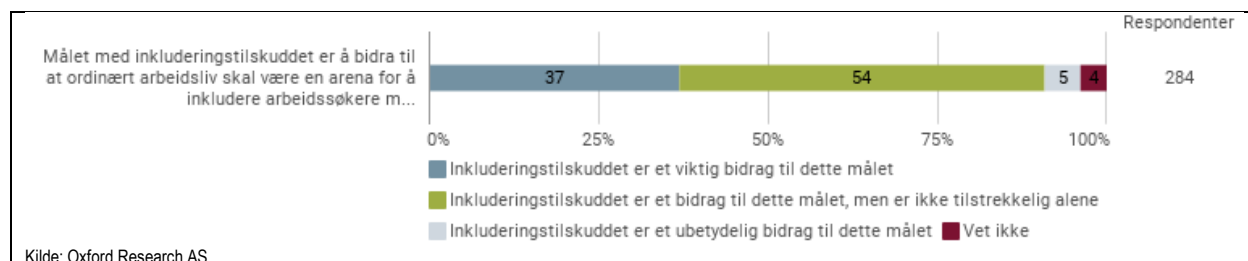
Figur 13: «Hvor enig er du i påstandene om at inkluderingstilskudd har ført til følgende resultater for kandidatene på sikt.» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Blant virksomhetene som brukte inkluderingstilskuddet i forbindelse med rekruttering, svarte nesten 60 prosent «Enig» eller «Helt enig» at inkluderingstilskuddet førte til at kandidaten ble ansatt i bedriften. Der tilskuddet ble brukt i forbindelse med tiltak, svarte cirka 30 prosent av virksomhetene «Enig» eller «Helt enig». De samme virksomhetene svarer også i større grad at tilskuddet førte til at kandidaten fullførte opplæring, praksis, arbeidstrening eller tiltaket på arbeidsplassen. Sammenhengene er statistisk signifikante.

I spørreundersøkelsen ble respondenten bedt om å vurdere en påstand om målsettingen med tilskuddet, nemlig «*målet med inkluderingstilskuddet er å bidra til at ordinært arbeidsliv skal være en arena for å inkludere arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov.*» Flertallet mener at inkluderingstilskuddet er et bidrag til dette målet, men at det ikke er tilstrekkelig alene. 37 prosent mener at inkluderingstilskuddet er et viktig bidrag til dette målet, mens 5 prosent mener at inkluderingstilskuddet er et ubetydelig bidrag til dette målet.

Figur 14: «Målet med inkluderingstilskudd er å bidra til at ordinært arbeidsliv skal være en arena for å inkludere arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Hvilken påstand nedenfor mener du treffer best?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Som svarene i spørreundersøkelsen viser, vurderer virksomhetene inkluderingstilskuddet som et (viktig) bidrag til å fremme inkludering i arbeidslivet. Intervjudataene tegner et nyansert bilde, hvor vi både har eksempler fra virksomheter som mener at de ikke ville tatt inn kandidater eller arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov, og virksomheter som ville ha gjort det uavhengig av tilskuddet.

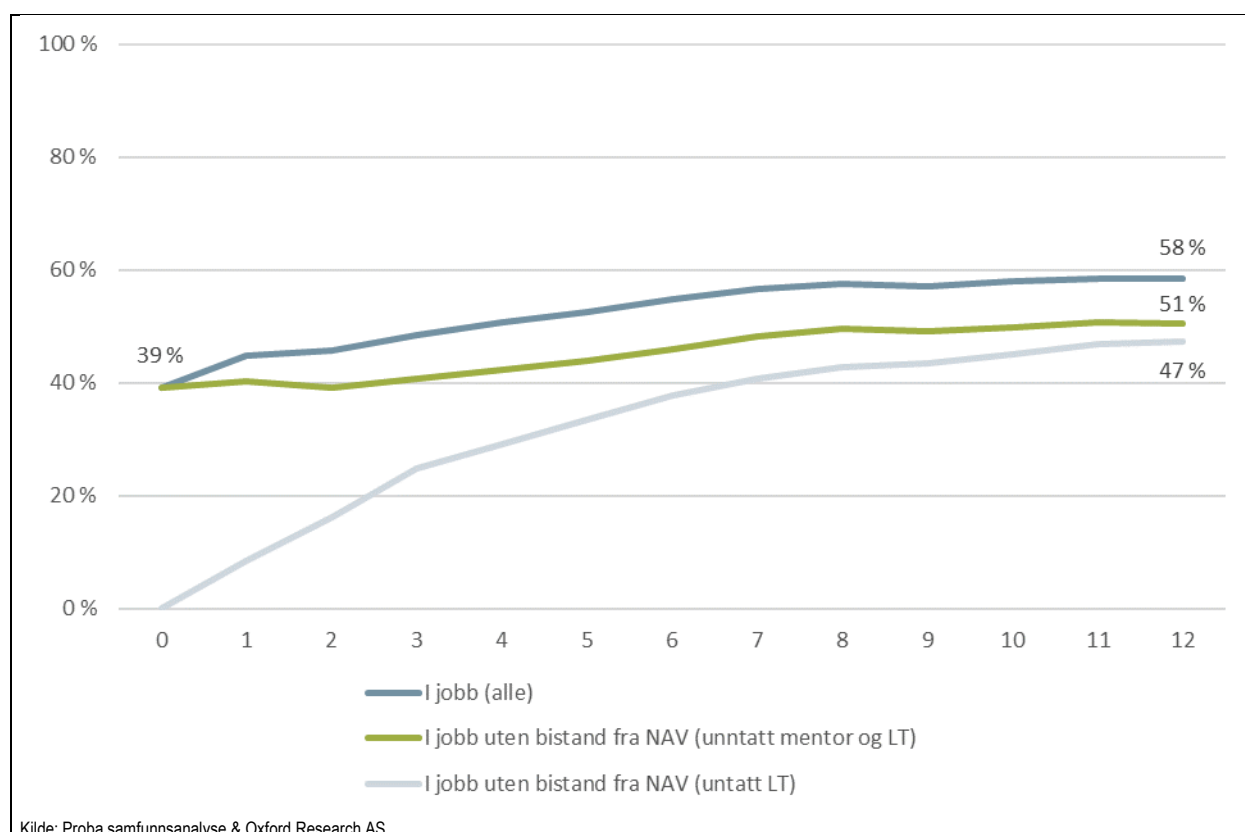
Kandidatenes overgang til arbeid

I det følgende gjør vi rede for resultater av registerdataanalysen. Vi har sett på kandidatenes arbeidstilpasning etter inkluderingstilskudd. Vi definerer det å være i arbeid som å være registrert i AA-registret med et arbeid i fire timer eller mer per uke.

I figuren nedenfor viser vi arbeidstilknytning fra og med inkluderingstilskudd er mottatt, og måned for måned 12 måneder fram i tid. Figuren viser både andelen som er i jobb totalt, andelen i jobb uten bistand fra NAV unntatt inkluderingstilskudd, mentor og lønnstilskudd, og andelen i jobb uten annen bistand fra NAV unntatt lønnstilskudd²⁷.

Vi ser at andelen som er i arbeid uten annen arbeidsrettet bistand fra NAV (med unntak av lønnstilskudd) ligger omtrent 10-15 prosentpoeng lavere enn andelen som var i arbeid med annen arbeidsrettet bistand fra NAV.

Figur 15: Arbeidstilknytning måned for måned 12 måneder etter tilgang til inkluderingstilskudd. Prosent av de vi fremdeles kan observere



Figuren over indikerer også at mye av økningen i overgangen til jobb finner sted fram til 12 måneder etter oppstart. Dette indikerer at en god del av resultatet (overgang til jobb) kan måles på det tidspunktet. Vi ser også at kandidatene er heterogene når det gjelder varighet av tilskuddet, og det er veldig få som har en varighet på mer enn 6 måneder, mener vi det er hensiktsmessig å undersøke

²⁷ Vi inkluderer ikke personer registrert med lønnstilskudd i kategorien «uten bistand fra NAV» ettersom de har en ansettelse og vi vet at de er i arbeid.

arbeidstilknytningen 6 og 12 måneder etter oppstart av tiltaket (inkluderingstilskudd). Dette gir et bedre grunnlag for å sammenligne kandidatene.

Vi har sett på arbeidstilpasningen 6 og 12 måneder etter tiltaket for de kandidatene som hadde inkluderingstilskudd i kombinasjon med arbeidstrening/praksis i ordinær virksomhet. Det er en lavere andel av disse kandidatene som er i jobb etter tiltaket, sammenlignet med de andre kandidatene. Andel i jobb er:

- 41 % blant kandidatene med arbeidspraksis vs. 54 % blant kandidatene ellers, 6 måneder etter inkluderingstilskuddet
- 48 % blant kandidatene med arbeidspraksis vs. 58 % blant kandidatene ellers, 12 måneder etter inkluderingstilskuddet

Vi har benyttet en lineær regresjon for å analysere betydningen av ulike personkjennetegn og kjennetegn ved tiltaksløpet for om personen er i arbeid eller ikke 6 og 12 måneder etter tilgang til inkluderingstilskuddet. Regresjonsmodellen er en lineær sannsynlighetsmodell. Utfallsvariabelen, sannsynligheten for å være i arbeid 6 og 12 måneder etter tiltaksstart, er binær, det vil si at den tar verdien 1 hvis en person er i arbeid, og 0 ellers. Koeffisientene indikerer hvordan de ulike variablene endrer jobb-sannsynligheten. Det er viktig å understreke at dette ikke er en effektanalyse, og statistisk signifikans betyr ikke nødvendigvis at det er en årsakssammenheng.

I denne analysen er referansepersonen en ung, norskfødt mann. Referansepersonen har ikke nedsatt arbeidsevne, har ikke vært i arbeid tidligere, og har ingen annen samtidig bistand med inkluderingstilskuddet. Resultatene er vist i tabellene under. Vi oppgir koeffisientene og signifikansnivå i tabellene.

Tabell 13: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 6 mnd etter inkluderingstilskudd

Variabel	Koeffisient	Std.feil
Alder ved tiltaksstart	0,0219**	0,0083
Alder2	-0,00025**	0,0001
Kvinne	-0,0464*	0,0249
Ikke-vestlig innvandrere	-0,0496	0,0373
Antall måneder i arbeid før inkluderingstilskudd	0,0165***	0,0018
Nedsatt arbeidsevne	-0,2396***	0,0653
Arbeidsledig	-0,1346**	0,0592
Antall måneder med inkluderingstilskudd	-0,0027	0,0026
Annen samtidig bistand fra NAV	-0,0061	0,017
Kontrollert for fylke	Ja	
Kontrollert for tid (kvartal)	Ja	
N	1 525	
* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$		
* Konstantledd (0,429), R^2 (0,16)		
Clustret på fylke		
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS		

Tabell 14: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 12 mnd etter inkluderingstilskudd

Variabel	Koeffisient	Std.feil
Alder ved tiltaksstart	0,0182	0,0108
Alder2	-0,0002	0,0001
Kvinne	-0,0477*	0,0252
Ikke-vestlig innvandrere	-0,0517	0,0338
Antall måneder i arbeid før inkluderingstilskudd	0,0129***	0,0015
Nedsatt arbeidsevne	-0,1382**	0,0514
Arbeidsledig	-0,0098	0,0473
Antall måneder med inkluderingstilskudd	-0,0001	0,0037
Annen samtidig bistand fra NAV	-0,0214	0,0174
Kontrollert for fylke	Ja	
Kontrollert for tid (kvartal)	Ja	
N	1 161	
* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01		
* Konstantledd (0,558), R2 (0,12)		
Clustret på fylke		
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS		

Vi ser av tabellen over at alder har en liten positiv og signifikant, men avtakende betydning for sannsynligheten for å være i arbeid 6 måneder etter inkluderingstilskudd. Forklaringen her er at eldre gjerne har mer arbeidserfaring og derfor har høyere sannsynlighet for å være i arbeid. Alder har ingen signifikant betydning for sannsynligheten for å være i arbeid 12 måneder etter inkluderingstilskudd.

Tabellen viser også at kjønn en liten, men signifikant betydning for sannsynligheten for å være i arbeid både 6 og 12 måneder etter tiltaksstart. Kvinner ser ut til å ha noe lavere sannsynlighet til å være i arbeid enn menn. Det henger sannsynligvis med at kvinner har en høyere andel med nedsatt arbeidsevne enn menn. Innvandrersstatus har ingen signifikant betydning hverken ved 6 eller 12 måneder etter tiltaksstart.

Personer som har vært i arbeid tidligere har naturligvis høyere sannsynlighet for å være i arbeid også etter tiltaket, og komme raskere ut i arbeid enn andre. Vi ser for eksempel at denne koeffisienten er noe større i resultatene for arbeidstilknytning 6 måneder enn arbeidstilknytning 12 måneder etter tiltaksstart. Denne koeffisienten er signifikant. På en annen side ser vi at det å ha nedsatt arbeidsevne reduserer jobbsannsynligheten, og koeffisienten er signifikant. Antall måneder kandidatene har motatt tilskuddet og hvorvidt personen har fått annen samtidig bistand har ikke signifikant betydning for jobbsannsynligheten, hverken ved 6 måneder eller 12 måneder etter tiltaksstart.

2.5 Aktørenes erfaringer med NAV og med regelverket

Virksomhetene vi har intervjuet har i all hovedsak gode erfaringer med NAV-veilederne²⁸, og omtaler kontakten med NAV i forkant som noe positivt. Virksomhetene opplever at NAV informerer godt om virkemidlene og tilskuddsordningene, og gjør en god innsats for å finne kandidater som kan passe til virksomheten. Samtidig blir virksomheten på forhånd kjent med kandidatens utfordringer, og slipper eventuelle negative overraskelser. En virksomhet formulerer det slik: «NAV kjenner kandidaten fra før, da slipper vi å oppdage [virkemidlene] selv, og får en flyging start på perioden». Også i arbeidet med forhåndsgodkjenning opplever virksomhetene at NAV-veilederne er til hjelp og bidrar til å gjøre

²⁸ Vi understreker her at de intervjuede virksomhetene stort sett har lang erfaring fra samarbeid med NAV. Vi forventer derfor at virksomhetene er noe mer positive til NAV og virkemidlene enn virksomhetene som har få erfaringer.

søknadsprosessen enklere for dem. En virksomhet som har brukt både mentortiltaket og inkluderingsstilskuddet forteller om inkluderingspakker som virksomheten har avtalt med NAV-kontoret på forhånd, og som minsker terskelen betydelig. Enkelte virksomheter som har med flere NAV-kontorer å gjøre, opplever imidlertid varierende bistand fra de ulike kontorene. «Jeg vet at noen NAV-kontor er flinkere til å følge opp søknadsprosesser. Noen kontorer legger mer til rette for at søknadsprosessen skal være enkel enn andre», forteller en informant.

Vi har imidlertid også eksempler på negative opplevelser med NAV. En virksomhet forteller at de fikk avslag på søknad om forhåndsgodkjenning. Avslaget var ikke tilstrekkelig begrunnet og på feil grunnlag, slik virksomheten ser det. Etter å ha gått flere runder med NAV ble virksomheten fortalt at årsaken til avslaget lå i at NAV-kontorets ramme til inkluderingstilskuddet var brukt opp. En annen virksomhet forteller at innsending av søknaden til feil saksbehandler gjorde at virksomheten måtte skrive ny søknad om forhåndsgodkjenning, noe de opplevde som unødvendig. De samme virksomhetene som har negative erfaringer med NAV, har imidlertid også positive erfaringer, slik at disse episodene ikke gjenspeiler helhetsinntrykket virksomhetene har.

Som nevnt i kapittel 2.3.3, forteller de intervjuede kandidatene at de opplevde at de fikk lite eierskap til beslutningen hvilken tilrettelegging arbeidsgiver skulle gjøre, og hva inkluderingsstilskuddet skulle dekke. Kandidatene ble heller ikke i etterkant spurt av NAV hvorvidt tilretteleggingen fungerte for dem. Disse kandidatene savner en tettere dialog med NAV rundt dette. Vi understreker at det er et fåtall kandidater som er intervjuet.

Når vi ber virksomhetene i spørreundersøkelsen om å ta stilling til påstander om kontakten med NAV om inkluderingsstilskudd, er de fleste positive. Godt over halvparten av virksomhetene oppgir at de er (helt) enig i syv av åtte påstander. Unntaket er påstanden om at det ikke er høy terskel for å søke om eller å få inkluderingsstilskudd. Til denne påstanden svarer rett under halvparten av virksomhetene at de er (helt) enig.

Søknadsprosessen oppleves som positiv for 64 prosent av virksomhetene. 23 prosent svarer «Hverken eller» på påstanden om at søknadsprosessen oppleves som positiv, mens 8 prosent er (helt) uenig i dette. Når det gjelder NAV sin rolle underveis, svarer 66 prosent av virksomhetene at de har et positivt inntrykk. 21 prosent svarer at de hverken eller er enig i påstanden om at inntrykket av NAV sin rolle er positiv. Til samme påstand oppgir 8 prosent av virksomhetene at de er (helt) uenig.

68 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) enig i påstanden om at dialogen mellom NAV og den enkelte virksomhet under gjennomføring av inkluderingsstilskudd er god. 20 prosent svarer at de hverken eller er enig, mens 6 prosent svarer at de er (helt) uenig.

Til påstanden om at inntrykket av eksterne (tiltaksarrangører eller oppfølgingsvirksomheter) under gjennomføringen av inkluderingsstilskudd er god, svarer 54 prosent at de er (helt) enig, mens 24 prosent svarer Vet ikke/ikke relevant. 5 prosent oppgir at de er (helt) uenig, mens 16 prosent av virksomhetene oppgir at de hverken eller er enig.

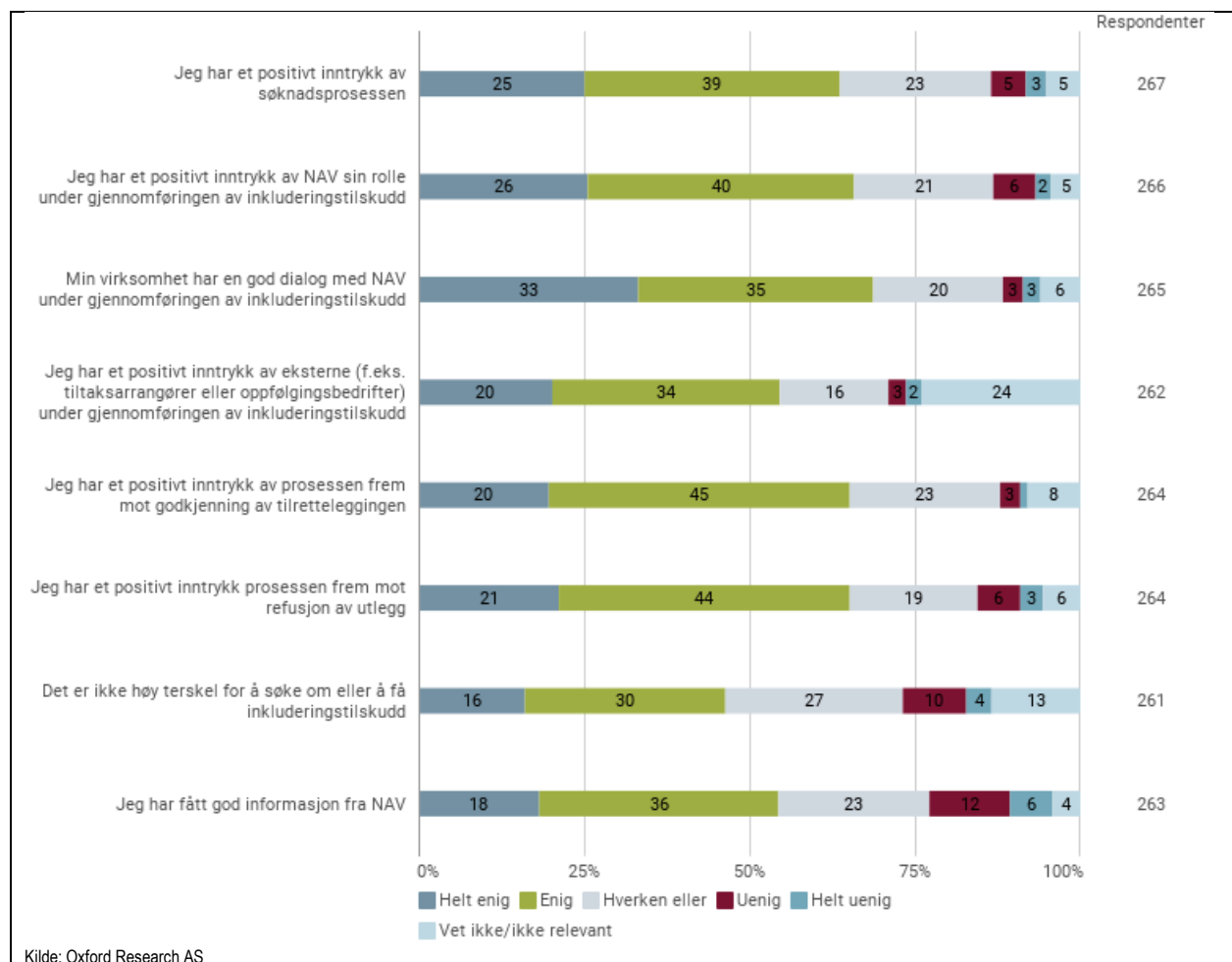
65 prosent av virksomhetene har et positivt inntrykk av prosessen frem mot godkjenning av tilretteleggingen. 23 prosent av virksomhetene svarer «Hverken eller». 3 prosent av virksomhetene svarer at de ikke har et positivt inntrykk av prosessen frem mot godkjenning av tilretteleggingen.

Når det gjelder påstanden om at inntrykket av prosessen frem mot refusjon om utlegg var positivt, er 65 prosent av virksomhetene (helt) enig, 9 prosent (helt) uenig og 19 prosent svarer «Hverken eller».

46 prosent av virksomhetene mener at det er ikke høy terskel for å søke om eller å få inkluderingsstilskudd. Til dette er 14 prosent av virksomhetene (helt) uenig, mens 27 prosent hverken eller er enig.

Informasjonen gitt fra NAV oppleves som god for 54 prosent av virksomhetene. 18 prosent er (helt) uenig i påstanden om at informasjonen gitt fra NAV er god, og 23 prosent av virksomhetene svarer «Hverken eller».

Figur 16: «Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV vedrørende inkluderingsstilskuddet» (inkluderingsstilskuddet) (prosent)



Regelverket bak inkluderingsstilskuddet problematiseres i liten grad av de intervjuede virksomhetene, utover enkelte forhold. Søknadsskjemaet oppleves som enkelt og forståelig. Det er likevel et forhold virksomhetene problematiserer, og det er endringen som trådte i kraft i 2018, hvor selv mindre utlegg må forhåndsgodkjennes. En virksomhet setter det på spissen: «Regelverket er godt kjent for oss. Søknadsprosessen har ikke blitt noe bedre med årene. Det skal mer dokumentasjon til nå enn før, så terskelen har blitt større».

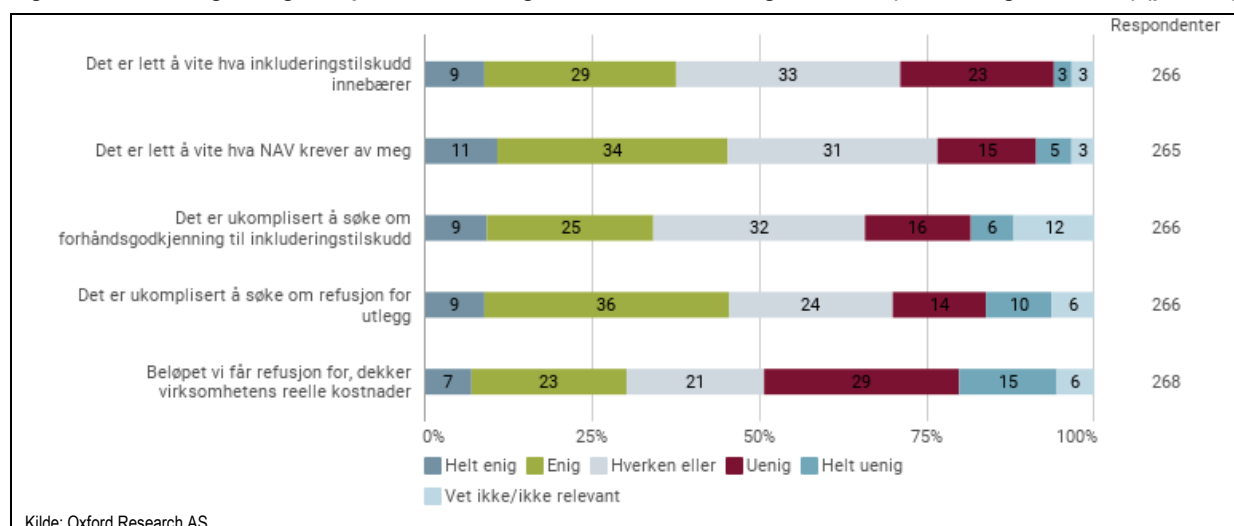
Videre problematiserer flere virksomheter at inkluderingsstilskuddet på ingen måte dekker virksomhetenes samlede utgifter for kandidater eller arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Her er det imidlertid noe uklart om informantene refererer til *tilretteleggings* kostnader, eller kostnader knyttet til alle sider ved tiltaket/ rekrutteringen.

Da vi ba virksomhetene ta stilling til påstander om regelverket for inkluderingstilskudd, var det stor variasjon blant svarene. En større andel virksomheter var enig, og en stor andel var uenig i påstandene. 38 prosent av virksomhetene mener at det er lett å vite hva inkluderingstilskudd innebærer. På samme spørsmål oppgir 33 prosent «Hverken eller», mens 26 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) uenig. Når det gjelder påstanden om at det er lett å vite hva NAV krever av dem, er 45 prosent av virksomhetene (helt) enig, mens 20 prosent er (helt) uenig i dette. 31 prosent svarer «Hverken eller».

34 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) enig i påstanden om at det er ukomplisert å søke om forhåndsgodkjenning til inkluderingstilskudd. Til dette svarer 32 prosent at de hverken eller er enig, mens 22 prosent av virksomhetene svarer at de er helt uenig.

Når det gjelder påstanden om at det er ukomplisert å søke om refusjon for utlegg, svarer 45 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig. 24 prosent svarer «Hverken eller», mens 34 prosent av virksomhetene er (helt) uenig. Til påstanden om tilskuddsbeløpet dekker de reelle kostnadene, er 30 prosent av virksomhetene er (helt) enig. 21 prosent av virksomhetene svarer «Hverken eller», og 44 prosent er (helt) uenig.

Figur 17: «Ta stilling til følgende påstander om regelverket for inkluderingstilskudd» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



I spørsmålet om inkluderingstilskuddet dekker virksomhetenes reelle kostnader, finner vi at virksomhetene som benytter tilskuddet i forbindelse med rekruttering i noe mindre grad opplever at tilskuddet dekker kostnadene. Vi noterer oss imidlertid at det er små forskjeller (omtrent fem prosentpoeng) mellom dem som bruker tilskuddet til rekruttering, sammenliknet med tiltak.

2.6 Barrierer og muligheter

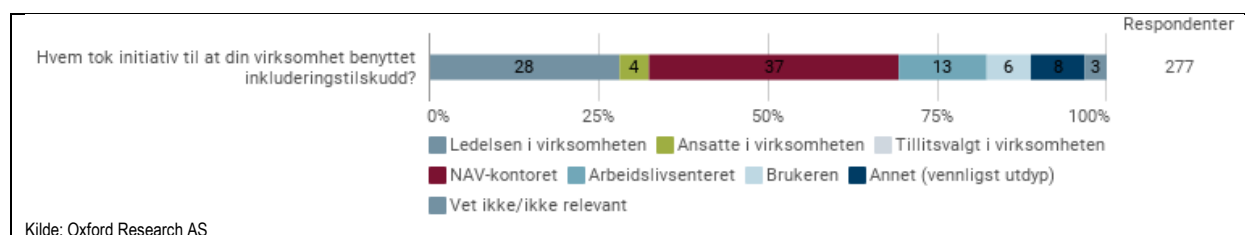
I intervjuene forteller NAV-veilederne at inkluderingstilskuddet er et nyttig og viktig insentiv som benyttes aktivt i innsalget overfor virksomhetene. Et NAV-kontor formulerer det slik:

Det er et salgsargument overfor arbeidsgiveren at vi dekker utgifter. Tilskuddet kombineres ofte med mentor i denne sammenhengen. Da får vi folk ut i arbeidstrening. Hos arbeidsgiveren er det bunnlinjen som teller ... Inkluderingstilskuddet er et av de beste virkemidlene vi har.

Også virksomhetene forteller at de forventer at NAV tar kontakt og presenterer aktuelle kandidater som kan få plass på tiltak eller som kan ansettes. Dette er tilfeller der NAV er initiativtaker. I noen sammenhenger har virksomhetene en arbeidssøker eller en aktuell kandidat for arbeidstrening, hvor vedkommende har et tilretteleggingsbehov som kan dekkes ved hjelp av inkluderingstilskuddet – Da vil virksomhetene innta rollen som initiativtaker overfor NAV.

Vi har undersøkt med virksomhetene hvilken aktør som oftest begynner samtalen om inkluderingstilskuddet²⁹. Som vi ser av figuren under, svarer de fleste virksomhetene at NAV-kontoret var initiativtaker til at virksomheten benyttet inkluderingstilskudd. 28 prosent svarer at ledelsen i virksomheten var initiativtaker. Noen svarer «Annet» og utdyper at det ofte er i dialog eller samarbeid med flere aktører at initiativet ble tatt.

Figur 18: «Hvem tok initiativ til at din virksomhet benyttet inkluderingstilskudd?» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Da vi ba virksomhetene om å oppgi i fritekst hvordan deres virksomhet fikk kjennskap til inkluderingstilskuddet, skriver de at det ofte er gjennom bedriftshelsetjeneste, fysio- og ergoterapeut, bransjeaktører som for eksempel fagopplæringsnemnda og ellers andre virksomheter.

Intervjuene viser at det er barrierer for bruk av inkluderingstilskuddet, både internt i NAV, men også i virksomhetene. Internt i NAV er det identifisert flere barrierer.

Den ene handler om den økonomiske rammen veilederne har til rådighet. Vi har i kapittel 2.2 skildret både situasjoner hvor NAV-veiledere opplever å ha et stort rom for skjønn, og tilfeller hvor virksomheten ikke fikk tilskudd på grunn av mangel på midler i NAV. Dette er eksempler fra forskjellige fylker. Veilederne som ser et stort rom for skjønn, forteller at de ikke har opplevd at den økonomiske rammen for inkluderingstilskuddet har vært en barriere for dem. Det kan likevel ikke utelukkes at økonomiske forhold og prioriteringer mellom brukergrupper kan utgjøre en barriere for NAV-veilederne bruk av inkluderingstilskuddet.

En annen barriere handler om hvordan NAV-veilederne prioriterer tilskuddet i sin arbeidshverdag. Veilederne skisserer to situasjoner som virker inn på deres prioriteringer. Det ene er antall kandidater i egen portefølje. Et lavere antall kandidater fører til at veilederne får mer tid til å selge inn kandidater hos virksomhetene, hvor inkluderingstilskuddet spiller en rolle i innsalget. Et annet forhold er fravær av styringssignaler knyttet til inkluderingstilskuddet. Veilederne beretter om at det ikke er knyttet spesifikke mål til hvor mye tilskuddet skal brukes, og at tilskuddet hverken er høyt eller lavt prioritert i styringssystemet veilederne møter. De står med andre ord fritt til selv å velge hvor mye de vil prioritere tilskuddet. I en situasjon hvor veilederne må velge mellom ytelser (f.eks. sosialhjelp) og tiltak, velges gjerne førstnevnte, da behovet for ytelser anses som mest prekært. «Arbeidsrettede tiltak kommer nok helt på slutten i prioriteringsrekken», forteller en veileder.

²⁹ Arbeidsgiveren og NAV kan fra før være i en dialog om f.eks. rekruttering eller arbeidspraksis, uten å ha nevnt tilskuddet. Spørsmålet handler om hvem som først snakker om eller etterspør inkluderingstilskuddet.

Noen veiledere oppgir mangelen på aktuelle kandidater som en grunn til at inkluderingstilskuddet ikke brukes i større grad enn i dag. Noen NAV-veiledere opplever at det er en terskel for å ta i bruk tilskuddet, da det krever mer arbeid i form av vurdering av brukerens bistandsbehov. En slik vurdering fordrer at de kjenner kandidaten godt, noe de sjelden gjør når det er snakk om grupper som antas å ha et lavt innsatsbehov.

En annen – heller teoretisk – barriere kan være NAV-veiledernes manglende kjennskap til mulighetene. De intervjuede NAV-veilederne har ikke opplevd dette, men resonnerer likevel at dette kan være en barriere for deres kollegaer. En tredje barriere er at enkelte NAV-ansatte opplever usikkerhet knyttet til hva som dekkes og ikke dekkes. En NAV-ansatt forteller at kontoret helst skulle brukt inkluderingstilskuddet til å kjøpe flere kurs, og til å bistå arbeidssøkere med å få bilsertifikatet. Etter denne veilederens vurdering ville disse anskaffelsene gjort en stor forskjell for å få kandidaten i arbeid. Usikkerhet knyttet til hvordan regelverket skal forstås gjør imidlertid at tilskuddet ikke benyttes til disse anskaffelsene.

For virksomhetene er manglende kjennskap til tilskuddet en barriere. Mange virksomheter som aldri har benyttet tilskuddet, kan forventes å mangle kjennskap til mulighetene³⁰. Dette er både et teoretisk poeng og et poeng som er nevnt av flere informanter. Det er imidlertid også slik at noen virksomheter velger å ikke bruke tilskuddet mer enn en gang. Som mulige grunner oppgis dårlige opplevelser med kandidater, arbeidssøkere eller NAV, for eksempel når det er en dårlig match mellom kandidatens evner og forutsetninger, og virksomhetens forventninger.

En annen barriere er størrelsen på tilskuddet. En virksomhet forteller at *«støtten ikke er nok til å dekke forsvarlig verneutstyr for praktikanter. Det varierer veldig om støtten vi får er tilstrekkelig eller ikke»*. Dette er også problematisert i kapittel 2.3.3.

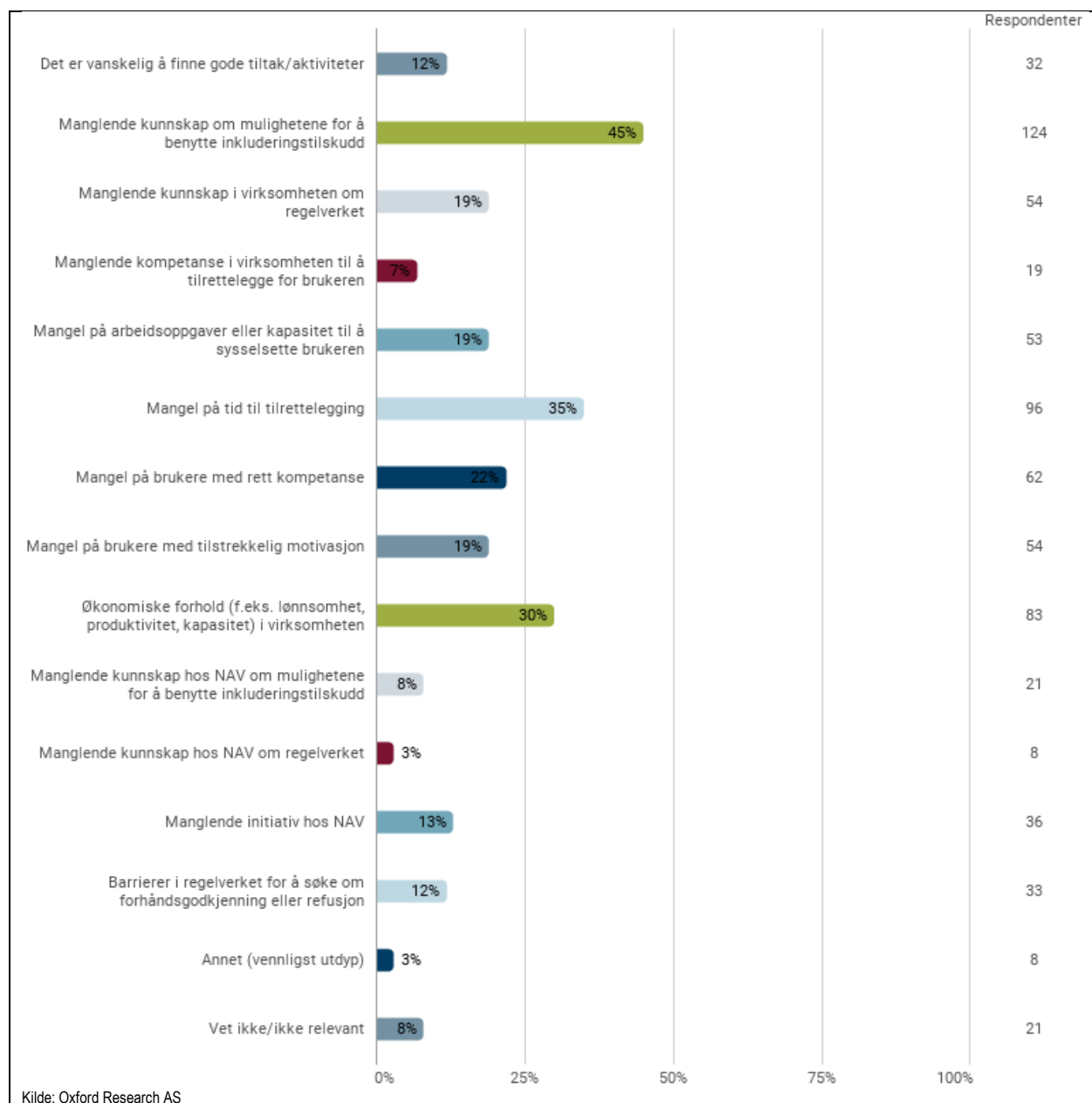
Refusjonsrutinene blir også problematisert av NAV og virksomhetene. Den tidligere omtalte endringen i regelverket knyttet til lavterskel utlegg omtales av NAV-ansatte som en potensiell barriere, mens kravene om dokumentasjon vurderes som en faktiske barrierer. NAV-ansatte beretter om situasjoner hvor arbeidsgivere sender faktura fremfor kvitteringer på utleggene, selv om dokumentasjonskravene er tydelig definert på nettsiden om tilskuddet. NAV-veilederne problematiserer dette, da det skaper dilemmaer om de skal sende refusjonskravet i retur og be om korrekt dokumentasjon for små beløp (og dermed potensielt øker barrieren for at virksomheten skal benytte tilskuddet i fremtiden), eller om de skal behandle et refusjonskrav som inneholder mangler. En NAV-ansatt sier: *«Her har vi brukt litt skjønn. Tiltaket skal være greit og enkelt å bruke»*.

Virksomhetene nevner også forhold utenfor NAV sin kontroll, herunder omstillings- og nedbemanningsperioder, som kan være barrierer for både utprøving av kandidater, praksis, og rekruttering av arbeidssøkere med eller uten tilretteleggingsbehov.

Argumentet om at manglende kunnskap er en barriere gjentas også i spørreundersøkelsen hvor 45 prosent av virksomhetene svarer at dette er den største barrieren for å benytte inkluderingstilskudd. En tredjedel av virksomhetene svarer at en barriere er mangel på tid til tilrettelegging, og barrieren knyttet til økonomisk forhold (for eksempel lønnsomhet, produktivitet og kapasitet) i virksomheten (30 prosent). Et fåtall svarer «Annet», og utdyper at startfasen oppleves som tungvint og tidkrevende.

³⁰ Denne betraktningen i vårt datamateriale støttes også i Proba-rapporten *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering - En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*, Rapport 2018 - 12

Figur 19: «Hva anser du som de inntil tre største barrierene for å benytte inkluderingstilskudd» (inkluderingstilskuddet) (prosent)



Når vi skiller mellom virksomheter som har brukt tilskuddet flere ganger og virksomheter som kun har brukt det en gang, finner vi få signifikante forskjeller. Virksomhetene som har benyttet til skuddet flere ganger svarer i større grad at det er barrierer i regelverket for å søke forhåndsgodkjenning, og at det er vanskelig å finne kandidater med rett kompetanse.

3. Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar

I dette kapitlet presenteres funnene fra datainnsamlingen om forebyggings- og tilretteleggingstilskudd for IA-virksomheter & BHT-honorar. Kapitlet inneholder ikke vurderinger av virkemiddelet. Evaluators vurderinger er sammenfattet i kapittel 4.

3.1 Oppsummering og hovedfunn

Sammendraget i dette kapitlet bygger på funn fra intervjuundersøkelser, en spørreundersøkelse og en register-basert analyse av tildelinger til virksomheter. Det foreligger ikke data om arbeidstakerne.

Overordnet tegner mottakerne av tilskuddet et meget positivt bilde av det. Vi har tidligere påpekt at datamaterialet ikke gir et helhetlig bilde av tilskuddet, da vi ikke har data fra dem som ikke har fått midler. Vi merker oss at det er flere tilskuddsmottakere som likevel nyanserer bildet.

Hvordan arbeidet med tilskuddet er organisert

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet ble forvaltet av NAV Arbeidslivssentrene. De ansatte fortalte i intervjuene at det er ulik praksis, både mellom saksbehandlerne og mellom sentrene, men at det har blitt etablert prosedyrer for å sikre mer enhetlig praksis.

Hvordan tilskuddet brukes

En register-basert gjennomgang viser at det i perioden januar 2014 til desember 2018 ble gitt 155 024 tilsagn, fordelt på 19 399 unike virksomheter. Til forskjell fra inkluderingstilskuddet, har antall tilsagn falt med ca. 40 prosent fra 2014 til 2018. Samtidig har gjennomsnittlig beløp per bedrift økt. Det er mange tilfeller der virksomhetene har fått mange tilsagn over flere år. Det var med andre ord en betydelig del «gjenkjøp» på denne ordningen, til forskjell fra inkluderingstilskuddet.

Vi finner også at større virksomheter får mindre beløp per tilsagn, mens mindre virksomheter får større beløp per tilsagn. Tekstboksen nedenfor viser noen trekk ved virksomhetene.

Tabell 15: Sentrale trekk ved virksomhetene i registerdataene

Virksomhetene
Det er flest tildelinger i Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland. I disse fylkene er det som oftest 8-11 tildelinger per virksomhet.
Cirka halvparten av virksomhetene er innenfor næringsgruppen helse- og sosialtjenester. Det er noen virksomheter innenfor offentlig administrasjon og undervisning.
Det er mange mellomstore og store bedrifter med 20 eller flere ansatte.
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

Tilskuddet ble i all hovedsak benyttet i forbindelse med *tilrettelegging* for en (eller flere) ansatt(e) som er eller har vært (delvis) sykemeldt. En rekke virksomheter benyttet tilskuddet til *forebyggende* aktiviteter. I de aller fleste tilfellene ble tilskuddet benyttet til ekstrapersonell. Der målet er tilrettelegging, er det spesielt mye bruk av ekstrapersonell. Det samme er tilfellet der tilskuddet brukes på individrettede

aktiviteter, fremfor grupperettede. Der målet er forebygging, brukes tilskuddet mer til opplæring og kurs for ansatte og ledere, arbeidshjelpemidler og fysisk utstyr, BHT-bistand til oppfølging og tilrettelegging (men ikke dialogmøter), og andre forebyggende tiltak.

Når vi spør om virksomhetene har benyttet tilskuddet sammen med andre ordninger, svarer en del at de har benyttet bedriftshelsetjenesten, og noen har også fått bistand fra Arbeidslivssenteret. Selv om den enkelte prosessen med å søke om tilskudd ofte er initiert av ledelsen i virksomheten, har NAV, og særlig Arbeidslivssentrene, en sentral rolle i å informere om tilskuddet.

Vi har i intervjuene undersøkt hvorvidt tilskuddet benyttes sammen med andre virkemidler. Selv om det var noe bruk sammen med andre virkemidler, synes dette heller å være unntaket enn regelen. Et Arbeidslivssenter sier at «tiltak på tiltak» bør unngås. Spørreundersøkelsen viser også at tilskuddet benyttes mest sammen med bedriftshelsetjenesten, og i mindre grad sammen med andre virkemidler.

Resultater av tilskuddet

Virksomhetene vurderer at tilskuddet i stor grad dekker deres behov for å kunne tilrettelegge for de ansatte. Uavhengig av tilskuddet har arbeidsgiveren en generell plikt til å tilrettelegge for sine ansatte. Tilskuddsmottakernes svar må ses i sammenheng med dette. De fleste virksomhetene svarer at tilskuddet er avgjørende for *noen* eller *de fleste* forebyggings- og tilretteleggingsaktivitetene på arbeidsplassen, og at mange av aktivitetene ikke ville ha blitt gjennomført uten tilskuddet. Virksomhetene som bruker tilskuddet til å forebygge svarer i noe større grad at tilskuddet er utløsende for *alle* eller *de fleste* aktivitetene.

Virksomhetene vurderer at tilskuddet har senket terskelen for å gjøre forebyggende og tilretteleggende tiltak på arbeidsplassen. Tiltakene har også redusert faren for sykefravær, så vel som redusert sykefraværet på arbeidsplassen, ifølge virksomhetene. Videre svarer de at faren for frafall fra arbeidslivet er redusert, og det er blitt lettere å komme tilbake i jobb etter sykefravær, som følge av tilskuddet. Virksomhetene som benytter tilskuddet til forebygging, er mer positive til tilskuddets bidrag til redusert terskel for å forebygge, og tilskuddets bidrag til redusert sykefravær, enn de øvrige virksomhetene.

Generelt er virksomhetene veldig positive til tilskuddets betydning for at virksomhetene skal jobbe forebyggende og tilretteleggende, og bidraget til redusert (fare for) sykefravær. Disse funnene samsvarer ikke med intervjufunnene vi har fra større virksomheter med profesjonelle HR-avdelinger, hvor tilskuddet omtales som «*en dråpe i havet*», altså at tilskuddet har liten betydning for disse utfallene.

Aktørenes erfaringer

Mottakerne av tilskuddet har et positivt inntrykk av NAV Arbeidslivssentrene som forvaltet tilskuddet. Virksomhetene er også fornøyde med regelverket og søknadsprosessen. Det er likevel noen forhold hvor virksomhetene i noe mindre grad er fornøyde. Et lavere antall virksomheter opplever å ha fått god informasjon fra NAV. Videre oppgir en del virksomheter at de sliter med å vite hvor grensen mellom tilskuddet og arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge går. Et flertall av virksomhetene mener også at forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet ikke dekker deres reelle kostnader. Dette gjenspeiles også i virksomhetenes vurdering av barrierene for økt bruk av tilskuddet.

Barrierer og muligheter

Vi finner omfattende variasjon på tvers av fylker. Dette samsvarer med funnen i den forrige evalueringen av forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar³¹.

3.2 Hvordan er arbeidet med forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet organisert i NAV?

Tilskuddet ble forvaltet av Arbeidslivssentrene, hvor rådgiverne behandlet søknadene fra virksomhetene i porteføljen, og kolleger kvalitetssikret hverandres arbeid.

Blant de intervjuede Arbeidslivssentrene er det en felles opplevelse av at det tidligere har vært store regionale forskjeller i tildelingen. IA-rådgiverne forteller om at de i møtet med store, nasjonale virksomheter ble konfrontert med dette, og da særlig når IA-rådgiverne ga avslag på en søknad om tilskudd. Virksomhetene argumenterte da med at samme søknad ble innvilget i et annet fylke. De intervjuede virksomhetene bekrefter at de har opplevd regionale forskjeller. De intervjuede Arbeidslivssentrene påpeker selv at de opplever et stort rom for skjønn, som dette sitatet fra et senter viser:

Alle rådgiverne behandler søknader fra sine virksomheter, lager innstilling. Så kvalitetssikrer teamet innstillingen. Forskriften er ganske rund på hva som er innenfor og utenfor. Det gir mye rom for skjønn.

For å bote på de opplevde forskjellene, har NAV tatt noen grep for en mer enhetlig praksis. Blant annet nevnes det et rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som gir noen enkle ledetråder. Likevel oppleves styringen som lite konkret. Det er andre grep som har bidratt til mer harmonisering i Arbeidslivssentrenes praksis. Flere IA-rådgivere nevner økt dialog for avklaringer, og erfaringsutveksling mellom Arbeidslivssentrene, hvor hensikten er å etablere en likere praksis. Spesielt når søkeren er en virksomhet som opererer i flere fylker, tar rådgiverne kontakt med sine kolleger i andre fylker for å høre om hva de tidligere har gitt tilskudd til. Videre trekker et Arbeidslivssenter frem noen interne grep for å sikre en mer enhetlig praksis i sitt fylke:

Før i tiden var det store forskjeller i praksis. Nå går vi i samme retning, og vi har samme forståelse når det gjelder forskriften og hvordan vi bruker tilskuddet. Hver enkelt rådgiver skriver nå en innstilling på søknaden fra sin virksomhet. Innstillingen blir lest av noen andre, og vurdert opp mot forskriften. Dette skaper en felles praksis. Kontrollen rullerer internt.

Selv om det er kommet til rutiner for en likere praksis, er det fremdeles et stort rom for skjønn, medgir IA-rådgiverne. For eksempel forteller et Arbeidslivssenter at de i vurderingen av søknaden ser på hva virksomheten har gjort for å legge til rette for arbeidstakerne, mens dette ikke vektlegges andres steder. Dette rommet for skjønn bedømmes ulikt av IA-rådgiverne. Mens noen mener at det styrker dem i arbeidet, etterlyser andre et klarere og mer avgrenset regelverk.

³¹ Evaluering av tilretteleggingstilskudd, SINTEF, 2013

En annen kilde til ulik praksis er rammestyringen av tilskuddsordningen. Et Arbeidslivssenter forteller at pengene som er igjen i potten, styrer hva det gis tilskudd til, og hvor mye. I ytterste konsekvens kan Arbeidslivssenteret bevilge tilskudd tidlig på året, og avslå en identisk søknad senere på året.

3.3 Bruken av forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet

De følgende underkapitlene gir et overblikk over hvordan tilskuddsordningen brukes, hva tilskuddsmidlene brukes til, og i hvilket omfang ordningen er brukt. Vi belyser også kort hvorvidt og hvordan tilskuddet er brukt sammen med andre virkemidler.

3.3.1 Omfang og variasjon i bruken

I det følgende beskrives omfanget av bruken av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar, geografisk fordeling, og fordeling på næringer. Det foreligger kun registerdata på bedriftsnivå.

Omfang

Utleverte bedriftsdata fra NAV viser at det i perioden januar 2014 til desember 2018 ble godkjent til sammen 155 024 tilsagn, fordelt på 19 399 unike virksomheter. I tillegg er det 751 tilsagn som ble godkjent i 2019 fordelt på 67 virksomheter, hvorav 51 av virksomhetene hadde mottatt tilskuddet tidligere og 16 var nye. Ettersom tilskuddet ble avvirket fra 1.1.2019 kan tilsagnene i 2019 skyldes forsinkelser i registrering. Vi har derfor inkludert disse i datamaterialet som presenteres nedenfor. Litt over 29 prosent av virksomhetene har benyttet ordningen kun én gang (ett tilsagn), om lag 34 prosent har mottatt mellom 2-4 tilsagn, 18 prosent har mottatt mellom 5-9 tilsagn, og 10 prosent har mottatt mellom 10-19 tilsagn. Om lag 8 prosent av virksomhetene har mottatt 20 eller flere tilsagn. En virksomhet (sykehus) har mottatt mer enn 1000 tilsagn. Tabellen nedenfor viser fordelingen av antall tilsagn, antall virksomheter, og tilsagnsbeløp per år siden 2014. Noen virksomheter har mottatt flere tilsagn, det forklarer hvorfor summen i tabellen nedenfor er forskjellig fra det som står over.

Tabell 16: Antall tilsagn, virksomheter, og tilsagnsbeløp fordelt per år. Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar

År	Antall tilsagn	Antall virksomheter	Beløp i mill. kr	Gjennomsnittlig beløp per bedrift i kr
2014	36 744	9 521	339,2	35 629
2015	33 166	8 786	357,9	40 734
2016	35 673	9 128	374,8	41 065
2017	27 368	8 157	358,1	43 906
2018	22 073	7 196	325,5	45 239
2019 tom juni	751	520	8,5	16 292
SUM	155 775	43 308	1 764,1	
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS				

Både antall tilsagn, antall virksomheter og gjennomsnittlig tilsagnsbeløp per virksomhet har variert en del siden 2010. Gjennomsnittlig beløp per tilsagn indikerer at størrelsen på enkelttilsagnene økte fra 2014 til 2018. Dette gjelder også gjennomsnittlig beløp virksomhetene har mottatt i tilsagn i perioden.

Vi har også undersøkt hvordan tilsagnene til den enkelte virksomheten fordeler seg over tid. Vi finner mange tilfeller der virksomhetene har fått tilsagn over flere år. Resultatene tyder på at de fleste mottakerne fordelte tilskuddsbruken ut over mange år.

Det er stor variasjon i størrelsen på tilsagnene (beløp), hvor det laveste beløpet er 12 kroner, mens det høyeste er på 472 500 kroner. Det er imidlertid kun en kvart prosent av tilsagnene som er på 100 000 kr eller mer. Gjennomsnittet ligger på 11 325 kr, mens medianen er på 5 102 kr. Virksomhetene med de minste tilsagnsbeløpene har også mottatt flest tilsagn. Tilsagnene er fordelt på ulike beløpskategorier i tabellen nedenfor. Ordningen hadde også et relativt vidt formål og ordningen omfattet derfor et bredt spekter av tiltak. Det kunne være individuelle tiltak, men det vanligste var gruppetiltak på avdelings- eller virksomhetsnivå. Vi utdyper i neste kapittel hva tilskuddet ble brukt til. Variasjonen i størrelsen på tilsagnene kan reflektere de ulike formålene med tilskuddet, men kan også reflektere forskjeller i virksomhetenes innsats, det vil si om det er et kortvarig tiltak eller flerårig for eksempel.

Tabell 17: Tilsagnene fordelt etter beløpskategori (2014-2019). Antall og prosent

Beløpskategori	Antall tilsagn	Andel av alle tilsagn
Under 1 000 kr	17 489	11,2
1 000 – 1 999 kr	29 959	19,2
2 000 – 9 999 kr	59 028	31,5
10 000 – 29 999 kr	41 590	26,7
30 000 – 49 999 kr	15 775	10,1
50 000 kr eller over	1 934	1,2
SUM	155 775	100
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS		

Vi har koblet bedriftsdata fra NAV med registerdata fra Enhetsregistret for å få bakgrunnskjennetegn (fylke, antall ansatte og næringskode) for de virksomhetene som har mottatt Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet og/eller BHT-honoraret. Vi finner at det er en høyere andel små og mellomstore virksomheter som har mottatt tilsagn over 10 000 kr, mens store virksomheter oftere har mottatt mindre tilsagnsbeløp. På den annen side har store virksomheter i gjennomsnitt fått betydelig flere tilsagn enn små og mellomstore virksomheter.

Geografisk spredning

I figuren nedenfor viser vi fordelingen av virksomheter som har mottatt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar, og tilsagn fordelt på fylke. Legg merke til at en bedrift kan ha mottatt tilskuddet flere ganger. Det er stor variasjon mellom fylkene. Det er for eksempel flest virksomheter som har benyttet ordningen i Trøndelag, Akershus, og Oslo, og færrest i Finnmark, Aust-Agder og Sogn og Fjordane. Når vi ser på fordelingen av tilsagn ser det ut som det er gitt flest tilsagn i Oslo, Akershus og Rogaland.

Tabell 18: Antall virksomheter, antall tilsagn, og gjennomsnittlig antall tilsagn per virksomhet etter fylke. (2014-2019)

Fylke	Antall virksomheter	Antall tilsagn	Gjennomsnittlig antall tilsagn per virksomhet
Østfold	781	5 156	6,6
Akershus	1 856	19 143	10,3
Oslo	1 739	20 133	11,6
Hedmark	879	7 018	8,0
Oppland	876	6 690	7,6
Buskerud	964	9 119	9,5
Vestfold	785	6 339	8,1
Telemark	821	5 054	6,2
Aust-Agder	532	2 960	5,6
Vest-Agder	775	6 826	8,8
Rogaland	1 451	15 674	10,8
Hordaland	1 711	14 636	8,6
Sogn og Fjordane	495	2 936	5,9
Møre og Romsdal	1 145	6 548	5,7
Trøndelag	1 874	12 260	6,5
Nordland	1 230	7 541	6,1
Troms	627	4 459	7,1
Finnmark	370	1 606	4,3
SUM	18 911	154 098	8,1

Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS

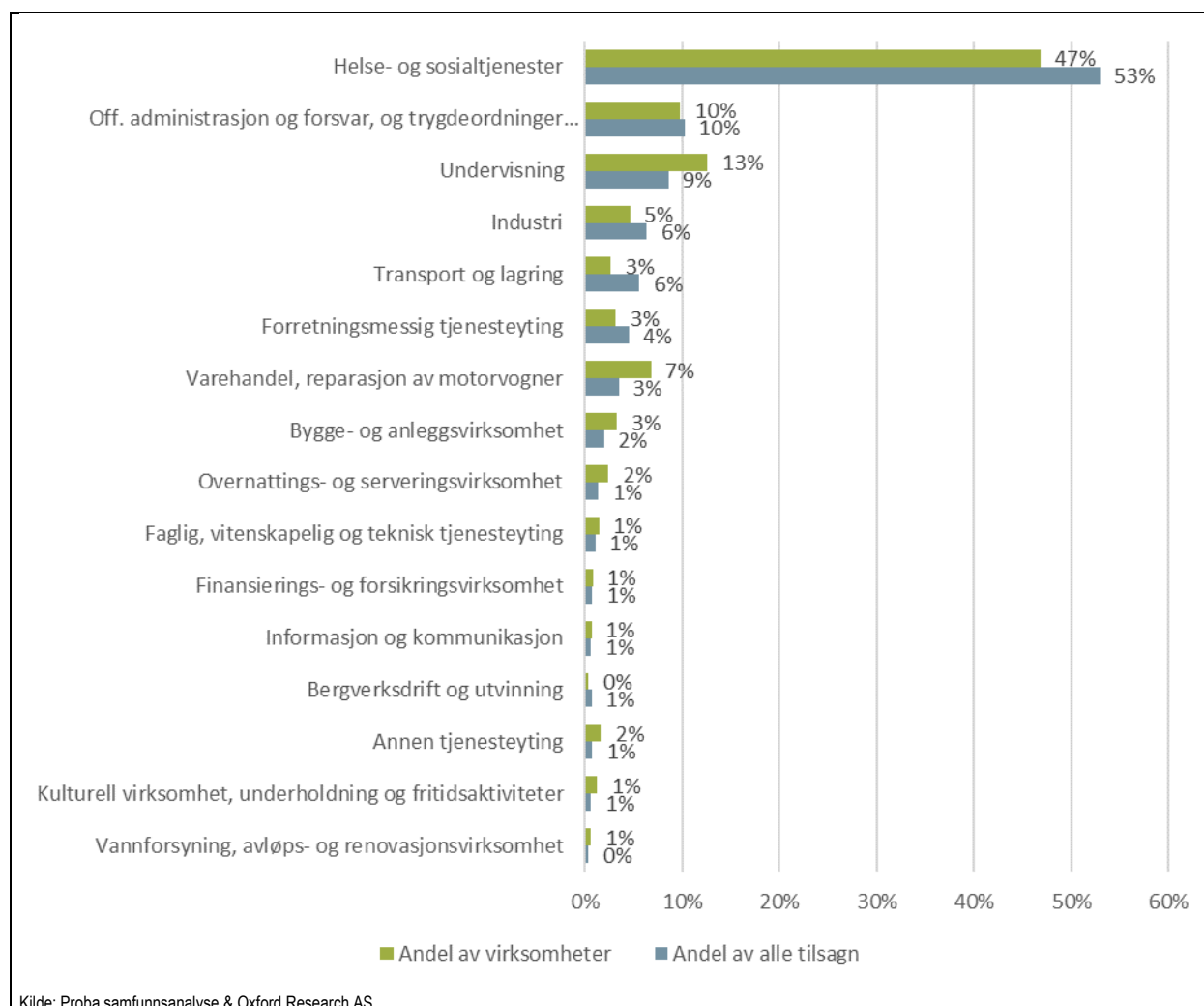
Når vi ser på antall tilsagn per virksomhet ser det ut som virksomhetene i Oslo, Akershus og Rogaland har brukt ordningen hyppigere enn virksomheter i andre fylker. Færrest tilsagn per virksomhet er i Finnmark, Aust-Agder og Møre og Romsdal. Vi merker oss at eksempelvis Møre og Romsdal har gitt mange tilsagn til mange forskjellige virksomheter. Snittet er 5,7 tilsagn per virksomhet. I Vest-Agder er det gitt både færre tilsagn, og det er færre virksomheter. Likevel er det 8,8 virksomheter per tilsagn. Utover det er det som regel slik at fylkene med flest tilsagn totalt sett, også har høyest gjennomsnittlig antall tilsagn per virksomhet.

Næringsgrupper og størrelse

Det er en veldig stor spredning på næringsgrupper blant virksomhetene som har mottatt FBT & BHT-honoraret. Figuren nedenfor viser at nesten halvparten av virksomhetene som har brukt ordningen, er innenfor næringshovedområdene «Helse- og sosialtjenester». Når vi ser på fordelingen av tilsagn ser vi at over halvparten av tilsagnene som ble gitt i perioden 2014-2019 er til virksomheter innenfor

denne næringsgruppen. Det er også en del virksomheter innenfor «Undervisning» og «Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning».

Figur 20: Andel virksomheter og tilsagn (2009-2019) fordelt etter næringshovedområde. Prosent



Vi finner også at virksomheter innenfor næringshovedområdene «Transport og lagring» og «Bergverksdrift og utvinning» er de som har brukt ordningen hyppigst, det vil si flest tilsagn per virksomhet i gjennomsnitt. De næringene som har brukt ordningen minst er «Jordbruk, skogbruk og fiske» og «Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning».

Av virksomhetene innenfor næringshovedområde «Helse- og sosialtjenester» er de fleste virksomhetene innenfor næringsgruppene «pleie og omsorgstjenester i institusjon» og «sosiale omsorgstjenester uten botilbud». Når det gjelder undervisningssektoren er de fleste virksomhetene innenfor næringsgruppene «Grunnskoleundervisning» og «Kompetansesentra og annen spesialundervisning i grunnskoleopplæring». Blant virksomhetene innen offentlig administrasjon finner vi at de fleste er innenfor næringsgruppene «generell offentlig administrasjon» og «Offentlig administrasjon tilknyttet helsestell, sosial virksomhet, undervisning, kirke, kultur og miljøvern».

Det er også forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder størrelse. De fleste virksomhetene som har benyttet ordningen er mellomstore (21-100 ansatte) eller store virksomheter (101 ansatte eller over), henholdsvis 51 og 14 prosent av alle som har benyttet ordningen. Tabellen nedenfor viser fordelingen etter størrelse på virksomheten.

Tabell 19: Virksomheter som har benyttet FBT & BHT-honoraret fordelt på størrelse (antall ansatte). Prosent

Antall ansatte	Andel av virksomheter
Ingen ansatte	4,0
1-4 ansatte	4,3
5-9 ansatte	8,0
10-19 ansatte	16,9
20-49 ansatte	34,8
50-99 ansatte	18,1
100-249 ansatte	10,3
250 ansatte og over	3,6
SUM	100
Kilde: Proba samfunnsanalyse & Oxford Research AS	

Som vi har antydnet tidligere er det få virksomheter som har benyttet forebyggings- og tilretteleggings-tilskuddet & BHT-honorar kun én gang. De virksomhetene som har benyttet ordningen få ganger (antall tilsagn) er gjerne små, mens store virksomheter har mottatt mange tilsagn.

3.3.2 Hva tilskuddet brukes til

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet kunne gis med høy eller lav sats. Utgangspunktet var en dagsats på 320 kroner (2017/2018). Dersom arbeidsgiveren kunne dokumentere høyere utgifter, kunne det gis tilskudd på inntil 640 kroner per dag. Flere virksomheter har i intervjuene problematisert satsene, og mener at satsene ikke kompenserer for reelle utgifter.

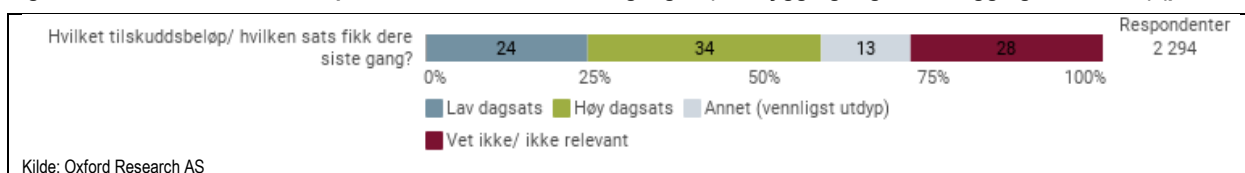
En virksomhet skriver i en spørreundersøkelse³²:

Vi har benyttet oss av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd for å holde sykemeldt arbeidstaker i aktivitet i ekstern virksomhet, da intern tilrettelegging ikke var mulig. Erfaringsmessig dekker tilretteleggingstilskuddet så lite av utgiftene man får i lønnsutgifter, at det blir ikke brukt da vi går i tap ved å betale lønn til arbeidstaker og innleid ansatt.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å svare på hvilket tilskuddsbeløp/hvilken sats de fikk sist. 34 prosent av virksomhetene oppgir at de fikk høy dagsats, mens 24 prosent oppgir at de fikk lav dagsats. 28 prosent svarer Vet ikke/ikke relevant. Av de som har svart «Annet» fremkommer det 411 fritekstsvar. I fritekstsvarene oppgir mange virksomheter konkrete beløp som er benyttet til å dekke ekstra utstyr og kostnader. Det påpekes imidlertid at det ofte dreier seg om engangsbeløp, som for eksempel til bedriftshelsetjeneste.

³² Dette er tatt fra spørreundersøkelsen knyttet til evalueringen av mentortiltaket. Virksomhetene ble spurt om de har brukt forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet sammen med mentortiltaket.

Figur 21: «Hvilket tilskuddsbeløp/hvilken sats fikk dere sist gang?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Figur 22: Aktiviteter som dekkes av forebygging- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar

Hva tilskuddet kunne brukes til

På en informasjonsside på nav.no, som siden er fjernet, sto det at NAV kunne gi tilskudd til blant annet:

- Opplæring i nye arbeidsoppgaver, tilrettelegging, kurs, kortere opplæringstiltak eller arbeidstrening
- Transport til og fra arbeidsplassen når tilrettelagt arbeid bare er mulig på en annen arbeidsplass innenfor virksomheten enn der arbeidstaker arbeider til daglig
- Dekning av merutgifter til ekstrapersonell når arbeidstaker må avlastes eller endre oppgaver uten å være sykmeldt eller ved siden av gradert sykmelding
- Kjøp eller leie av gjenstander, arbeidshjelpemidler eller annet fysisk utstyr som ikke dekkes etter folketrygdloven § 10-5 jf. § 10-7 bistand fra godkjent bedriftshelsetjeneste (BHT-honorar) til tidlig avklaring, oppfølging eller tilrettelegging for arbeidstakere som står i fare for å bli eller allerede er blitt sykmeldt, kartlegging av risikofaktorer, behov for forebyggende tiltak, opplæring av ansatte, ledere og tillitsvalgte i forebyggende sykefraværarbeid, og arbeidsplassvurdering av kvalifiserte fysioterapeuter/ergoterapeuter i IA-virksomheter som ikke har bedriftshelsetjeneste

Kilde: NAV.no (den konkrete nettsiden er fjernet)

Hva tilskuddet ble brukt til i praksis må ses i sammenheng med arbeidsgivers generelle tilretteleggingsplikt; Arbeidsgiver skal sette i verk tiltak og sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø for å unngå sykdom (se også tekstboksen nedenfor). En virksomhet forteller; «Vi har en plikt til å tilrettelegge. Det er uavhengig av tilskuddet». De intervjuede virksomhetene understreker at de tilrettelegger mye for sine ansatte. Hva som er innenfor arbeidsgivers plikt, kan variere, og ser ut til å være avhengig av individuelle vurderinger. Som eksempel nevnes en barnehage som søker om stallebord. Et Arbeidslivssenter mener at stallebord er noe barnehagen bør ha fra før. Dersom det gjelder tilpassede stallebord, kan Arbeidslivssenteret likevel dekke deler av eller hele anskaffelsen, resonnerer Arbeidslivssenteret.

Figur 23: Om arbeidsgivers generelle tilretteleggingsplikt

Arbeidstilsynet om tilrettelegging

Tilrettelegging

Arbeidsgiver skal organisere arbeidet og legge til rette slik at arbeidstakere kan være i jobb og være like friske når de går hjem fra arbeidet som da de kom.

Alle virksomheter skal ha et system for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Systemet skal gi en beskrivelse av rutiner og tiltak som kan forebygge utstøting og hindre arbeidsrelatert sykdom. Arbeidstakere med ulike helseforutsetninger skal med tilrettelegging kunne være i arbeid.

Generell tilretteleggingsplikt

Arbeidsgiver har plikt til å sørge for at arbeidet organiseres og legges til rette slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige psykiske og fysiske belastninger.

Se også arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-2

Tilretteleggingsplikten gjelder for alle arbeidstakere med redusert arbeidsevne eller arbeidskapasitet. Dette gjelder uavhengig av om det er kortvarig eller langvarig, og uavhengig av arbeidstakers alder, stillingsgrad og om arbeidstaker har fast eller midlertidig ansettelse.

Kilde: Arbeidstilsynet

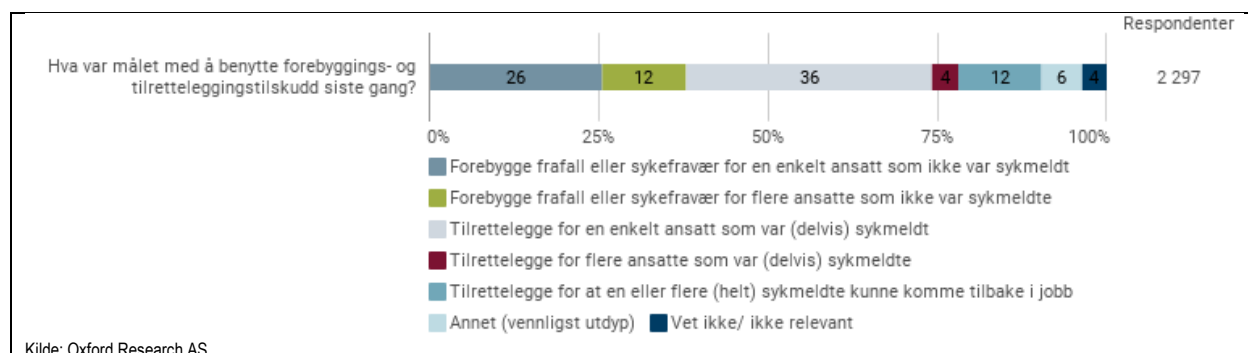
Arbeidslivssentrene forteller at de ga tilskudd til anskaffelse av blant annet fysisk utstyr, kurs, hjelpemidler, osv., i tråd med forskriften. Et sentralt prinsipp ifølge flere Arbeidslivssentre var at anskaffelsene gjaldt tiltak utenfor den generelle plikten til tilretteleggingen fra arbeidsgiver. Dette gjenspeiles også i intervjuene med virksomhetene. Virksomhetene forteller at de har mottatt midler til å kjøpe inn spesialutstyr, for eksempel spesialstoler og -arbeidsbenker.

Vi har spurt virksomhetene om hva som var målet sist de benyttet tilskuddet. Av figuren under ser vi at de fleste virksomheter (36 prosent) svarer at målet var å tilrettelegge for en enkelt ansatt som var (delvis) sykemeldt. 26 prosent svarer at målet var å forebygge frafall eller sykefravær for en enkelt ansatt som ikke var sykemeldt. Følgelig oppgir 12 prosent av virksomhetene at målet både var å forebygge frafall eller sykefravær for flere ansatte som ikke var sykemeldte og tilrettelegge for at en eller flere (helt) sykemeldte kunne komme tilbake i jobb. Av de som svarte «Annet» svarer flere virksomheter at målet med å benytte forebyggings- og tilretteleggingstilskudd sist gang, var å tilrettelegge slik at personer kunne komme i 100 prosent arbeid igjen, samt forebygge ytterligere sykemeldinger. Likeledes påpekes det at målet sist gang ved bruk av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd var i forbindelse med graviditet.

70 prosent av virksomhetene svarer at tilskuddet ble benyttet til individ-rettete aktiviteter, mens en relativt liten gruppe svarer eksplisitt at tilskuddet ble brukt for tiltak som skulle komme flere ansatte til gode.

Over 50 prosent av virksomhetene svarer at formålet med tilskuddet var å tilrettelegge for en eller flere ansatte som var sykemeldt(e), mens litt under 40 prosent svarte at de brukte tilskuddet til forebyggende aktiviteter.

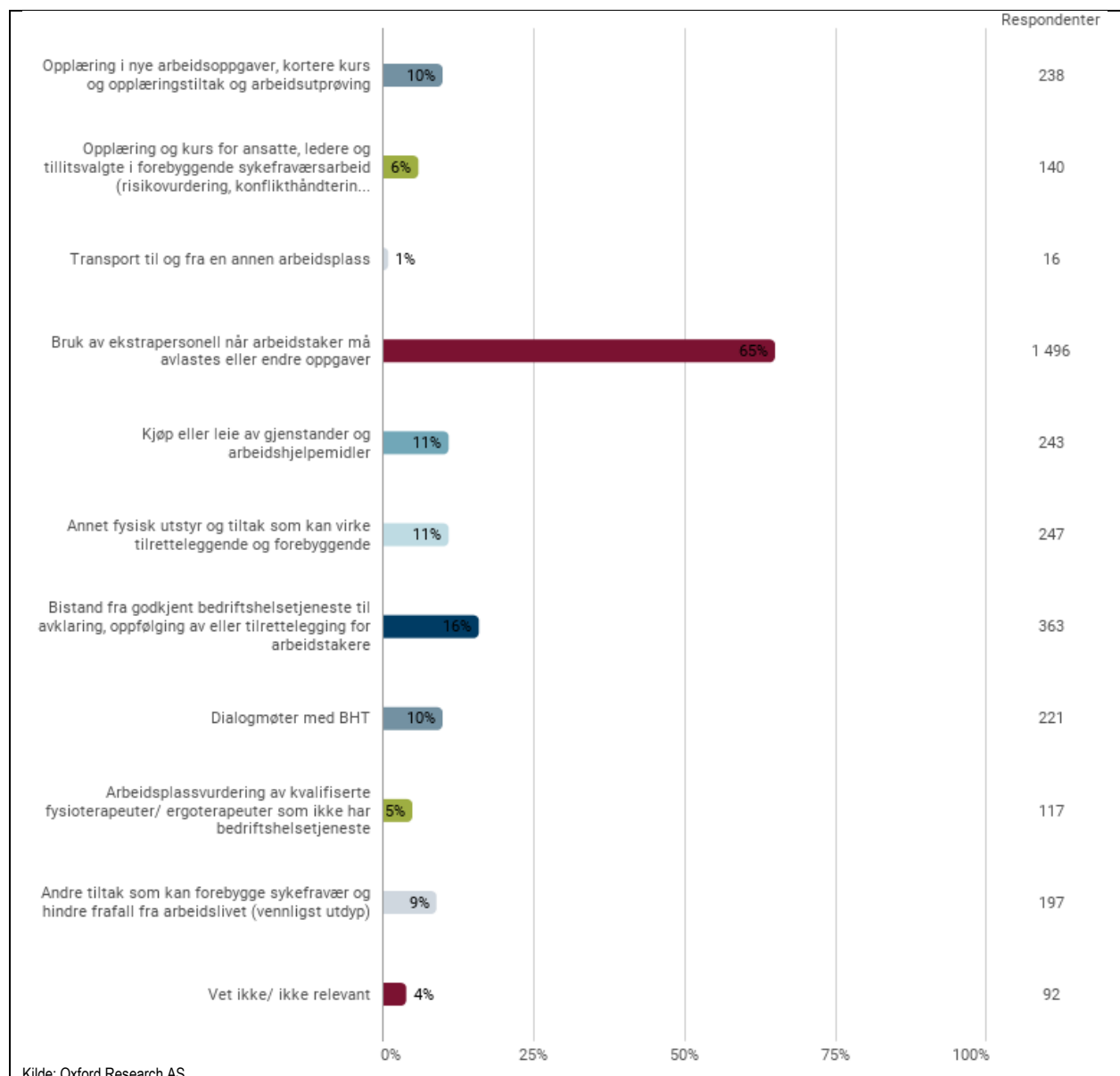
Figur 24: «Hva var målet med å benytte forebyggings- og tilretteleggingstilskudd sist gang?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Figuren under viser at de fleste virksomhetene (65 prosent) har benyttet forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet til bruk av ekstrapersonell når arbeidstaker må avlastes eller endre oppgaver. Følgelig

svares det relativt jevnt på de andre svaralternativene. Vi merker oss at 16 prosent oppgir at tilskuddet ble brukt til bistand fra godkjent bedriftshelsetjeneste til avklaring, oppfølging av eller tilrettelegging for arbeidstakere. Av de som har svart «andre tiltak som kan forebygge sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet» viser flere virksomheter til psykolog og/eller psykologiske tjenester. Det påpekes at forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet av flere virksomheter har blitt benyttet til tilrettelegging av andre oppgaver, kurs og kartlegging.

Figur 25: «Hva benyttet dere forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet til? Her kan du krysse av på flere alternativer.» (forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



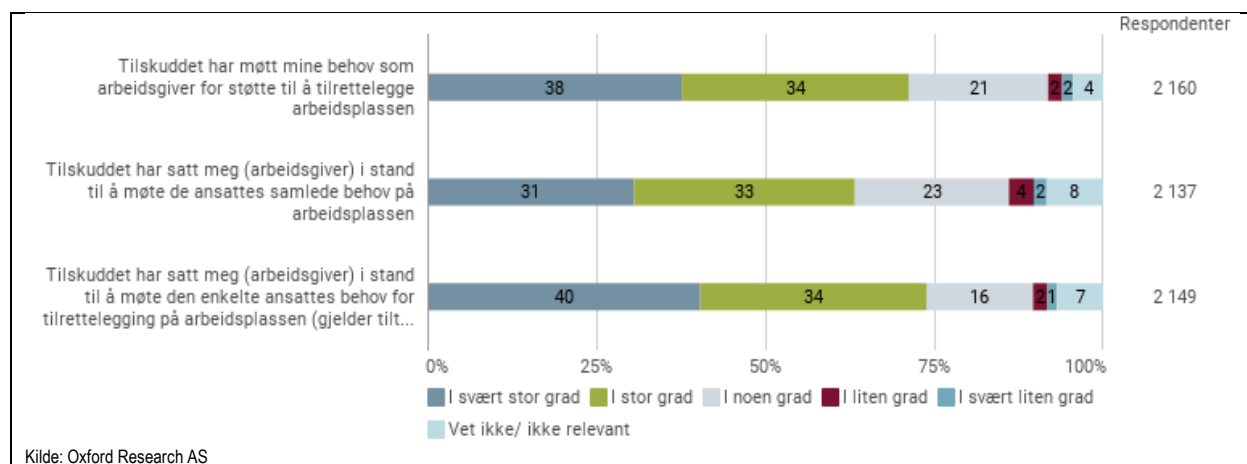
Ekstrapersonell brukes spesielt ofte når målet med aktivitetene er tilrettelegging (fremfor forebygging), og når aktivitetene er individrettet, fremfor grupperettet.

Når målet er forebygging, brukes tilskuddet i større grad til opplæring og kurs for ansatte og ledere, arbeidshjelpemidler og fysisk utstyr, BHT-bistand til oppfølging og tilrettelegging (men ikke dialog-møter), og andre forebyggende tiltak.

3.3.3 Hvilke behov dekker tilskuddet?

Et flertall av virksomhetene oppgir at de i (svært) stor, eller i noen grad opplever at forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet har bidratt til å møte arbeidsgivers behov for å kunne tilrettelegge arbeidsplassen, satt arbeidsgiver i stand til å møte de ansattes samlede behov, samt satt arbeidsgiver i stand til å møte den enkelte ansattes behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Et lite mindretall er uenig.

Figur 26: «I hvilken grad opplever du at forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet har bidratt med følgende» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Når vi skiller mellom virksomheter som har brukt tilskuddet til forebygging vs. tilrettelegging, finner vi at virksomhetene som forebygget, er mer tilbøyelige til å svare «I (svært) stor grad» enn virksomhetene som benyttet tilskuddet til å tilrettelegge for allerede sykemeldte.

3.3.4 Kombinasjon med andre virkemidler

Til forskjell fra inkluderingstilskuddet, brukes forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet ikke *systematisk* sammen med andre tilskuddsordninger eller virkemidler i NAV, ifølge de intervjuede NAV-ansatte. Virksomhetene opplever IA-rådgivernes øvrige arbeid som positivt og komplementært til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Som eksempler nevnes kurs om tilretteleggingsplikt og sykefraværsoppfølging.

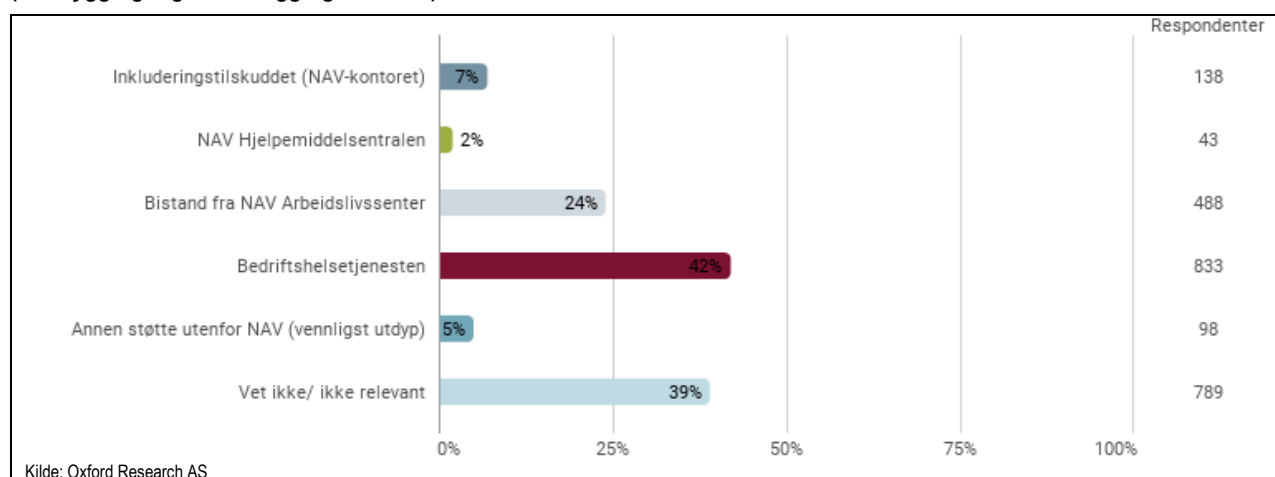
Virksomhetene gjør som nevnt en rekke aktiviteter for tilrettelegging og forebygging. I tillegg er det enkelte virksomheter som benytter seg av inkluderingstilskuddet. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er også nevnt, men hverken inkluderingstilskuddet eller VTA ses i sammenheng med forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet, ifølge informantene i virksomhetene og Arbeidslivssentrene. Det er med andre ord tilfeldig at virksomhetene benytter seg av virkemidlene samtidig. Et unntak ser ut til å være denne besvarelsen fra spørreundersøkelsen til virksomheter som har mottatt mentortilskudd:

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet ble brukt for at kandidaten skulle kunne ha en ved siden av seg og at vedkommende skulle ha mulighet til å ta korte pauser. Mentortiltaket ble brukt til støtte og veiledning én-til-én i forhold til konkrete oppgaver knyttet til stillingen.

Et Arbeidslivssenter har imidlertid uttrykt skepsis til denne tilnærmingen, og forteller at de vil unngå å ha flere «tiltak på tiltak», og at det derfor ikke bør tilstrebes at flere tilskudd kombineres.

I spørsmålet om virksomhetene har benyttet annen støtte eller ekstern bistand rettet mot samme person/målgruppe, oppgir 42 prosent at de har benyttet bedriftshelsetjenesten. 24 prosent oppgir at de har benyttet bistand fra NAV Arbeidslivssenter, og hele 39 prosent svarer Vet ikke/ikke relevant. Virksomhetene ble også bedt om å utdype hvorvidt de har benyttet annen støtte utenfor NAV. 5 prosent oppgir at de har benyttet annen støtte utenfor NAV. Det er kommet inn 109 fritekstsvar, og det nevnes, psykolog, fysioterapeut, bedriftshelsetjeneste, og annen støtte til den ansattes utvikling.

Figur 27: «Har dere benyttet annen støtte eller ekstern bistand rettet mot den samme personen/målgruppen? Støtten kan være før, etter, eller samtidig med forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet. Her kan du krysse av for flere alternativer.» (forebygging- og tilretteleggingstilskudd)



3.4 Resultater av tilskuddet

Dette delkapittelet tar for seg resultater av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Vi tar først for oss addisjonaliteten, det vil si i hvilken grad tilskuddet har utløst tilretteleggingene, aktivitetene og innkjøpene som er beskrevet i kapittel 3.3.2, før vi viser respondentenes erfaringer av hva tilskuddet har betydd for virksomheten og de ansatte.

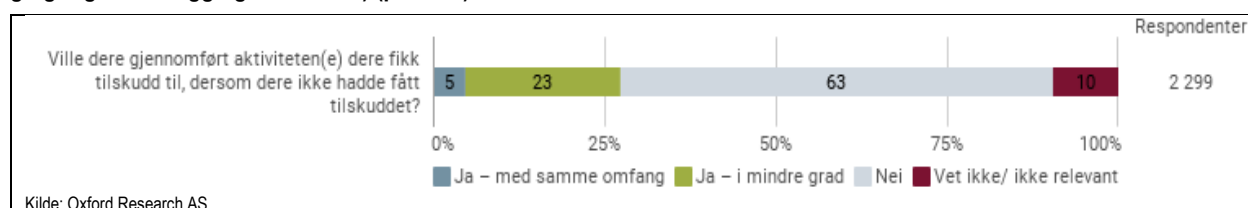
3.4.1 Utløsende effekt for tilrettelegginger

Intervjuene med virksomhetene tyder på at tilskuddets forholdsvis lave satser gjør at tilskuddet i liten grad *utløser* arbeid med tilrettelegging og forebygging. Det kan tenkes at virksomhetenes tilrettelegging og forebygging overfor arbeidstakere med særskilte behov blir forsterket. Dette illustreres av sitatet fra denne virksomheten som tilrettelegger uavhengig av tilskuddet:

Tilskuddet vi får fra NAV er en dråpe i havet. En vikar koster gjerne mye mer; Det er ingen som jobber for 600 kr dagen. Det er en symbolsk sum som hjelper litt. Tilskuddet er penger vi ikke regner med. Det blir penger i kaffekassa.

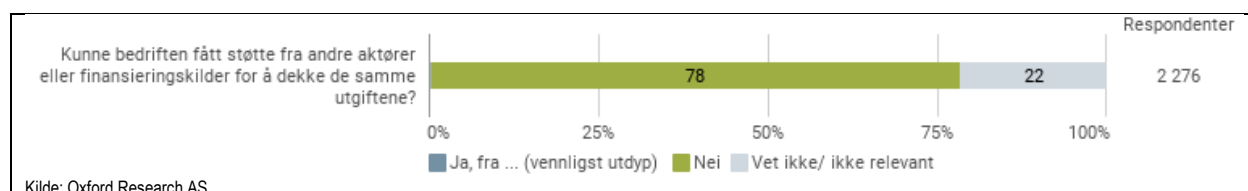
Spørreundersøkelsen tegner imidlertid et annet bilde enn intervjuene. Her oppgir nesten to tredjedeler av virksomhetene at de ikke ville gjennomført aktiviteten/tilretteleggingen de fikk inkluderingstilskudd til, dersom de ikke hadde fått tilskuddet. En gruppe på 5 prosent svarer at de likevel ville gjennomført de samme aktivitetene, og med samme omfang, mens 23 prosent av virksomhetene oppgir at de ville ha gjennomført aktiviteten/tilretteleggingen, men i mindre grad.

Figur 28: «Ville dere gjennomført aktiviteten(e) dere fikk tilskudd til, dersom dere ikke hadde fått tilskuddet?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Figuren under viser at over tre fjerdedeler av virksomhetene mener at de ikke kunne fått støtte fra andre aktører eller finansieringskilder for å dekke utgiftene til tilpassing for kandidaten. De resterende 22 prosent svarer vet ikke/ikke relevant. Det er ingen virksomheter som tror de kunne ha fått støtten fra noen andre aktører.

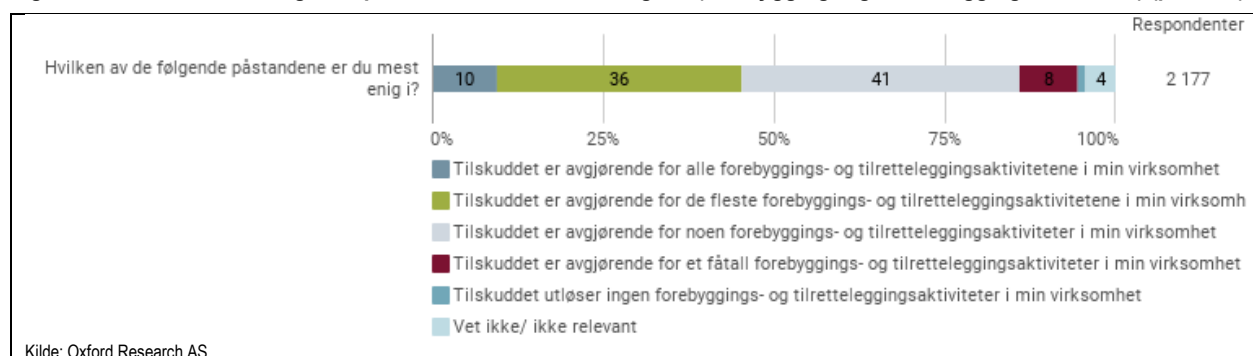
Figur 29: «Kunne virksomheten fått støtte fra andre aktører eller finansieringskilder for å dekke de samme utgiftene?» (forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Etter hva Oxford Research forstår, var tilskuddsordningen ikke ment som en belønning for at virksomheter sluttet seg til IA-avtalen, men som et virkemiddel for å bygge opp virksomhetenes evner til å tilrettelegge for sine ansatte.

Når vi spør hvilken rolle tilskuddet spiller for forebyggings- og tilretteleggingsaktivitetene på arbeidsplassen, svarer de fleste at tilskuddet er avgjørende for *noen* eller *de fleste* aktivitetene. En liten gruppe på henholdsvis 10 og 8 prosent svarer at tilskuddet er avgjørende for samtlige eller de færreste aktivitetene.

Figur 30: «Hvilken av de følgende påstandene er du mest enig i?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



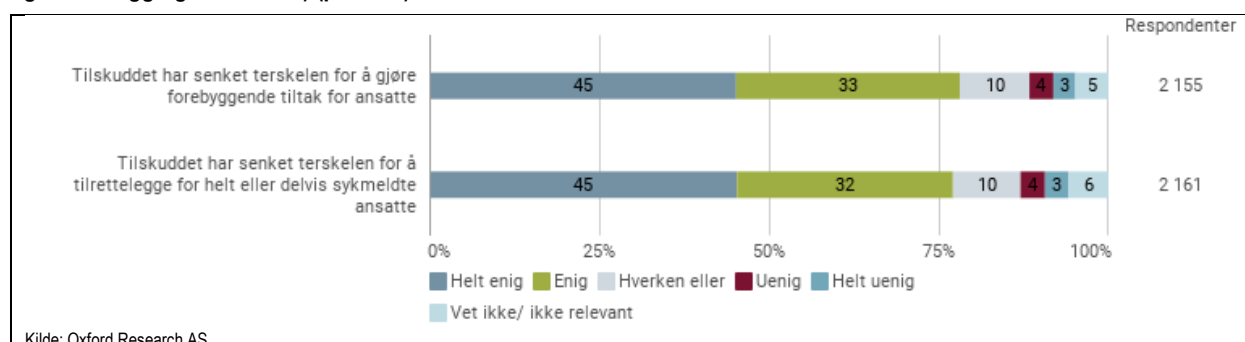
Når vi skiller mellom virksomhetene som svarer at de har brukt tilskuddet til forebygging eller tilrettelegging, ser vi at de som svarer forebygging i noe større grad heller mot at tilskuddet er utløsende for alle eller de fleste aktivitetene. Virksomhetene som benyttet tilskuddet til å tilrettelegge for sykemeldte, svarer i noe større grad at tilskuddet er avgjørende for et fåtall eller noen aktiviteter. Vi merker oss at forskjellene mellom de to gruppene er små, men statistisk signifikante.

3.4.2 Betydningen for virksomheten og ansatte

Vi har undersøkt både hvorvidt tilskuddet har senket terskelen for tiltak, og hvilke resultater tiltakene har gitt, ifølge respondentene.

For å undersøke tilskuddets betydning for terskelen til å gjøre forebyggende og tilretteleggende tiltak for de ansatte, har vi konfrontert virksomhetene med to påstander om forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Det er et markant flertall som er (helt) enig i at tilskuddet har senket terskelen for å gjøre forebyggende tiltak for ansatte, samt at tilskuddet har senket terskelen for å tilrettelegge for helt eller delvis sykemeldte ansatte. 7 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) uenig i påstandene.

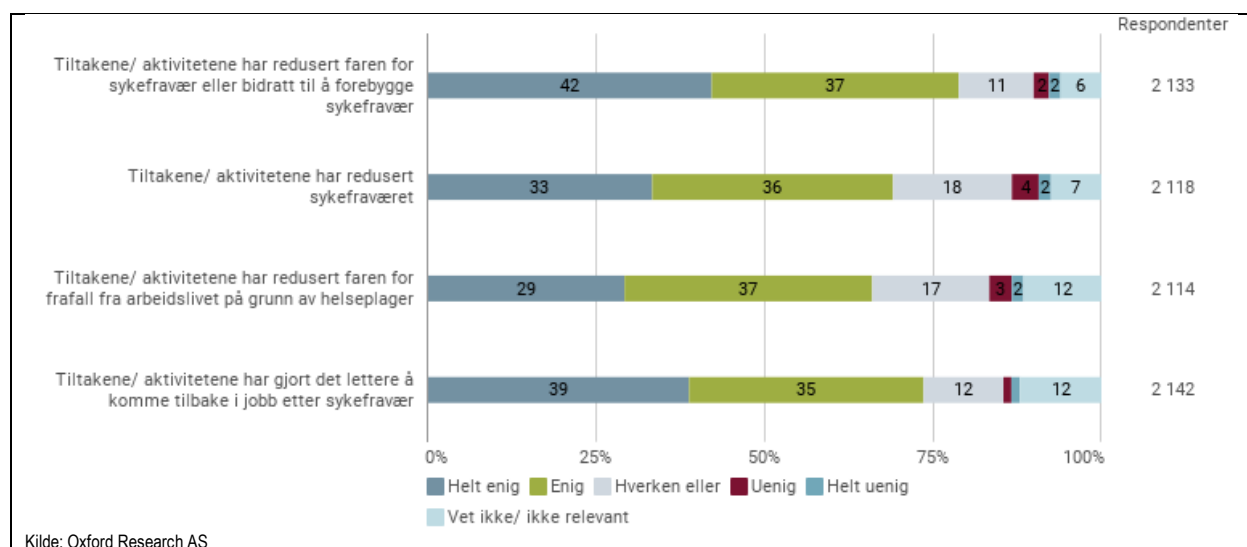
Figur 31: «Hvor enig er du i påstanden om forebyggings- og tilretteleggingstilskudd og din virksomhet?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Virksomhetene svarer noe ulikt, avhengig av om tilskuddet er brukt til forebygging eller tilrettelegging. De som brukte til forebygging er i større grad enige i begge påstandene, enn virksomhetene som har benyttet tilskuddet til å tilrettelegge for sykemeldte ansatte. Forskjellene er statistisk signifikante.

Når det gjelder forebyggings- og tilretteleggingstilskuddets resultater på arbeidsplassen, svarer de fleste virksomhetene at tilskuddet har gitt resultater. Tre fjerdedeler er enige i påstandene om at tiltakene etter tilskuddet har redusert faren for sykefravær, og har gjort det lettere å komme tilbake i jobb, og nesten like mange svarer at tiltakene har redusert både sykefraværet, og faren for frafall. 11-18 prosent svarer hverken eller, og en liten gruppe virksomheter er uenig i disse påstandene.

Figur 32: «Hvor enig er du i påstandene om forebyggings- og tilretteleggingstilskuddets resultater på arbeidsplassen? Vi ber deg om å svare med utgangspunkt i hva du mener tilskuddet har ført til.» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Virksomhetene som benyttet tilskuddet til forebyggende aktiviteter er i større grad (helt) enige i de første to påstandene om redusert sykefravær og redusert fare for sykefravær, sammenliknet med de andre virksomhetene. Når vi ser på de andre påstandene, finner vi ingen klare forskjeller mellom virksomhetene.

3.5 Aktørenes erfaringer

De intervjuede virksomhetene opplever at kontakten med Arbeidslivssentrene er god, men at arbeidet med tilskuddsordningen varierte fra fylke til fylke, noe som ga utslag i forskjeller i hva som dekkes, og med hvor mye. I tillegg var det noe variasjon som følge av hvor mye som er igjen i potten i de enkelte fylkene. For virksomhetene har dette medført frustrasjon. En ansatt i en HR-avdeling forteller:

Det er litt frustrerende at det praktiseres forskjellig. Jeg har måttet forklare for avdelingsjefene at det er et rammestyrte tilskudd som varierer fra fylke til fylke. Noe av det som søkes om er jo veldig kostbart, og det er frustrerende at noen avdelinger får innvilget, og ikke andre.

Vi har senere blitt gjort oppmerksom på at noen Arbeidslivssentre har utviklet modeller for å porsjonere ut midler over tid. Virksomhetene har imidlertid ikke lagt merke til dette. I intervjuene forteller virksomhetene at arbeidet med en enkelt søknad og rapporteringen etterpå ofte ikke er verdt bryet og tiden. I de intervjuede virksomhetene er det imidlertid relativt hyppig bruk av tilskuddet. Følgelig har virksomhetene utviklet rutiner og standarder for å søke om tilskudd og refusjon, slik at det realiseres visse stordriftsfordeler. En virksomhet formulerer det slik:

Hvis vi i denne regionen ikke hadde organisert oss for dette, hadde vi ikke benyttet oss av ordningen. Lederne hadde ikke søkt på egen hånd. Det er jeg i HR som gjør denne jobben. Vi gjør det litt på rutine, vi er spesialister, men selv vi bruker lang tid på å skrive søknaden. Ledere hadde nok gitt opp etter første side.

Samtidig vurderer virksomhetene arbeidet opp mot IA-rådgiverne sine som verdifullt. Dialogen gir avklaringer på hva det er mulig å få støtte for, og denne avklaringen kommer som regel ganske fort. For virksomhetene blir opplevelsen dermed todelt. På den ene siden sitter virksomhetene igjen med et positivt inntrykk fra IA-veilederne som bistår virksomhetene så langt de kan, mens virksomhetene på den annen side opplever frustrasjon med regelverket og rapporteringsrutinene. Som tidligere nevnt, er også virksomhetene kritiske til satsene som oppleves som for lave.

Som figuren under viser, uttrykker de aller fleste virksomhetene i spørreundersøkelsen at de har et positivt forhold til, og god kontakt med NAV. Godt over halvparten av virksomhetene svarer at de er (helt) enig i påstandene. Når det gjelder påstanden om søknadsprosessen svarer 73 prosent av virksomhetene at de er positive. 17 prosent oppgir at de hverken eller er positive, mens cirka 4 prosent oppgir at de er (helt) uenig.

Til påstanden om virksomheten hadde et positivt inntrykk av NAV Arbeidslivssenter sin rolle under gjennomføringen, oppgir 75 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig. 15 prosent svarer at de hverken eller er enig, mens 2 prosent av virksomhetene svarer at de er uenig.

Når det gjelder dialogen med NAV Arbeidslivssenter og hvorvidt denne var god, svarer 78 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig. 13 prosent svarer at de hverken eller er enig, mens 2 prosent av virksomhetene er uenig.

73 prosent av virksomhetene oppgir at de hadde et positivt inntrykk av prosessen frem mot godkjenning av tilrettelegging. 2 prosent er uenig i dette, mens 17 prosent av virksomhetene oppgir at de hverken eller er enig.

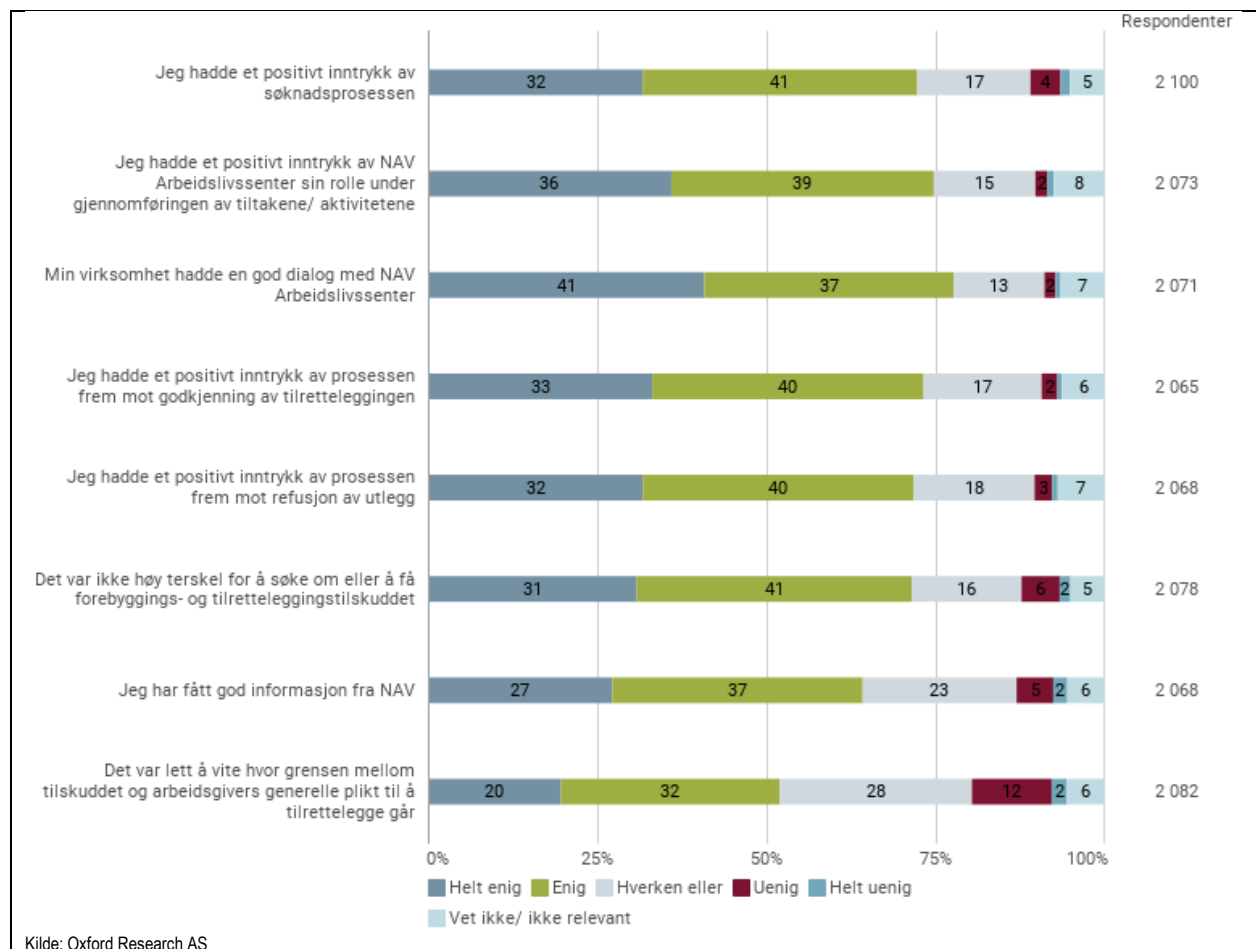
72 prosent av virksomhetene hadde et positivt inntrykk av prosessen frem mot refusjon av utlegg. 3 prosent er uenig i dette, mens 18 prosent oppgir at de hverken eller er enig.

Når det gjelder terskelen for å søke om eller å få forebyggings- og tilretteleggingstilskudd oppgir 72 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig i at terskelen ikke er høy. 8 prosent oppgir at de er uenig i dette, mens 16 prosent av virksomhetene oppgir at de hverken eller er enig.

64 prosent oppgir at de har fått god informasjon fra NAV, mens 23 prosent oppgir at de hverken eller er enig i dette, og 7 prosent er (helt) uenig.

Også når det gjelder påstanden om at det var lett å vite hvor grensen mellom tilskuddet og arbeidsgivers generelle plikt til å tilrettelegge går, er flertallet litt mindre tydelig. 52 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) enig i påstanden, mens 28 prosent av virksomhetene oppgir at de hverken eller er enig i påstanden. Når det gjelder de som er (helt) uenig i påstanden, er prosentandelen noe høyere, og 14 prosent av virksomhetene svarer at de er (helt) uenig.

Figur 33: «Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV vedrørende forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet.» (forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Virksomhetene som brukte tilskuddet til rekruttering, er i noe større grad enige i påstanden om at de har et positivt inntrykk av prosessen frem mot godkjenningen, sammenliknet med de andre virksomhetene.

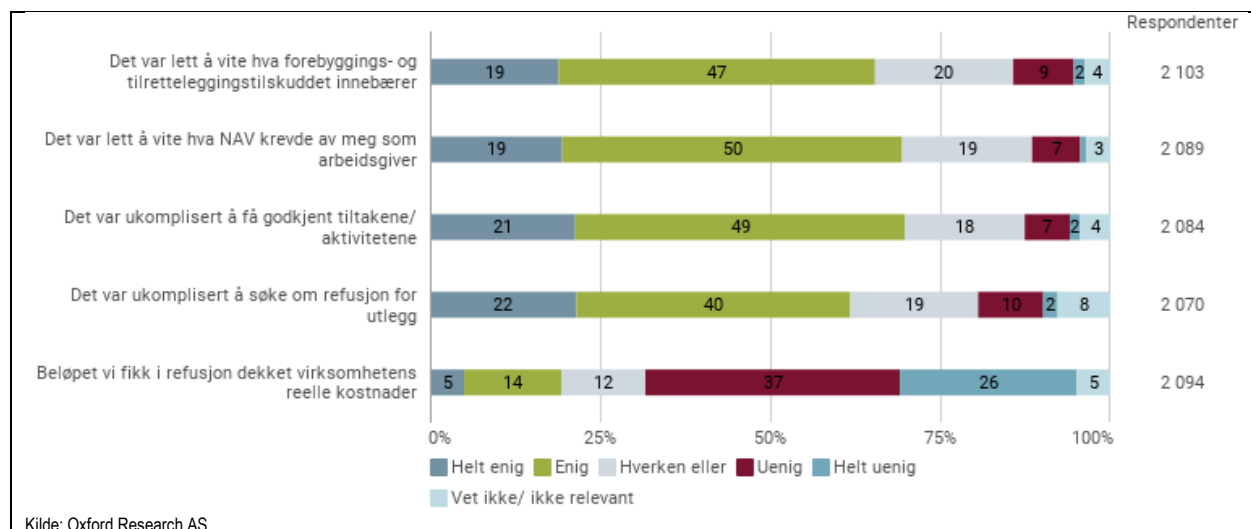
Når vi ba virksomhetene ta stilling til påstander om regelverket for forebyggings- og tilretteleggingstilskudd, er flertallet av virksomhetene positive til de fleste påstandene. 66 prosent av virksomhetene svarer at de er (helt) enig i at det var lett å vite hva forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet innebærer. 11 prosent er (helt) uenig i dette, mens 20 prosent svarer verken eller.

69 prosent av virksomhetene oppgir at de opplevde det som lett å vite hva NAV krevde av arbeidsgiver. 7 prosent av virksomhetene er uenig i dette, mens 19 prosent svarer «Hverken eller». Når det gjelder påstanden om det var ukomplisert å få godkjent tiltakene/aktivitetene, oppgir 70 prosent at de er (helt) enig i dette. 9 prosent av virksomhetene oppgir at de er (helt) uenig, mens 18 prosent svarer «Hverken eller».

Til påstanden om det var ukomplisert å søke refusjon for utlegg, svarer 62 prosent av virksomhetene at de er (helt) enig, mens 12 prosent er (helt) uenig i dette. 19 prosent av virksomhetene oppgir at de hverken eller er enig, og en liten andel svarer også Vet ikke/ikke relevant.

Godt over halvparten av virksomhetene (63 prosent) oppgir at de er (helt) uenig i at beløpet de fikk refusjon for, dekket deres reelle kostnader. 12 prosent oppgir at de verken er enig eller uenig, mens 19 prosent av virksomhetene oppgir at de enten er enig eller helt enig i påstanden.

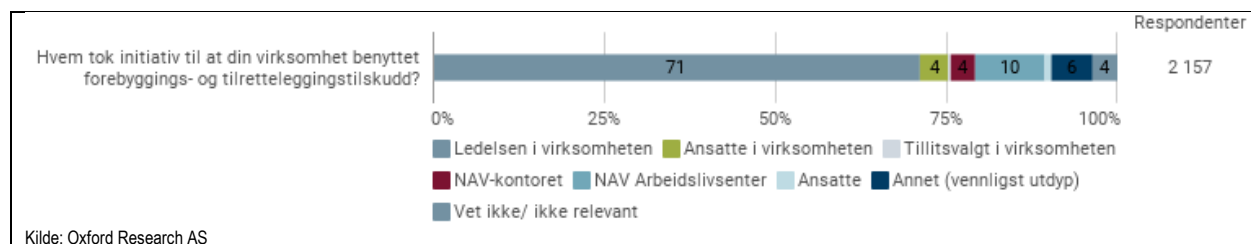
Figur 34: «Ta stilling til følgende påstander om regelverket for forebyggings- og tilretteleggingstilskudd.» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



3.6 Barrierer og muligheter

Som vi ser av figuren under, svarer 71 prosent av virksomhetene at initiativet for bruk av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd kommer fra ledelsen i virksomheten. Noen få virksomheter svarer at det er ansatte, tillitsvalgt, eller NAV som tok initiativ. Når vi ber virksomhetene som har svart «Annet» om å utdype, skriver de fleste at det er bedriftshelsetjenesten som tok initiativ. Flere ganger nevnes også at initiativet kom fra HR-avdelingen.

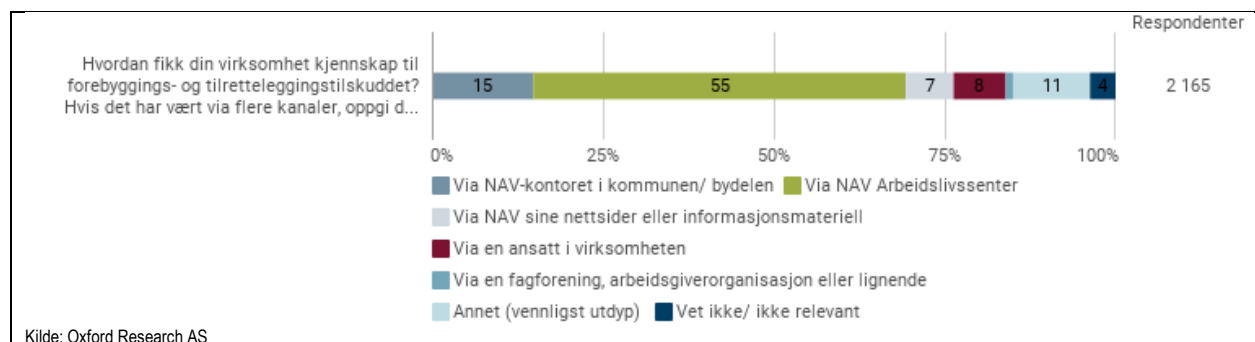
Figur 35: «Hvem tok initiativ til at din virksomhet benyttet forebyggings- og tilretteleggingstilskudd?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Godt over halvparten av virksomhetene oppgir at de fikk kjennskap til forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet via NAV Arbeidslivssenter. 15 prosent svarer at de fikk kjennskap til forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet gjennom NAV-kontoret i kommunen/bydelen. 11 prosent svarer at de fikk

kjennskap til ordningen på annet vis. Vi har bedt dem om å utdype hvordan. Det som går igjen av fritekstsvarene er bedriftshelsetjenesten gjør en del virksomheter kjent med tilskuddet.

Figur 36: «Hvordan fikk din virksomhet kjennskap til forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet? Hvis det har vært via flere kanaler, oppgi den viktigste» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



Tilskuddet var forbeholdt IA-virksomheter, og var dermed ikke tilgjengelig for virksomheter som ikke har sluttet seg til avtalen. En typisk barriere for tilskuddsordninger og andre virkemidler er manglende kunnskap blant de tiltenkte kandidatene. En lege tilknyttet en bedriftshelsetjeneste resonnerer:

Jeg tror at mange virksomheter mangler kunnskap. Hvis ikke du har dialog med NAV, så vet du ikke om mulighetene. Jeg har vært i andre virksomheter også, og mange ante ikke om mulighetene for tilretteleggingstilskudd. Det er mange tekniske tiltak man kan gjøre, og hvor NAV kan bidra. Det er mange små virksomheter som har potensial, men som ikke har tid til å gå på infomøter i regi av NAV. Den personlige kontakten med NAV har mye å si.

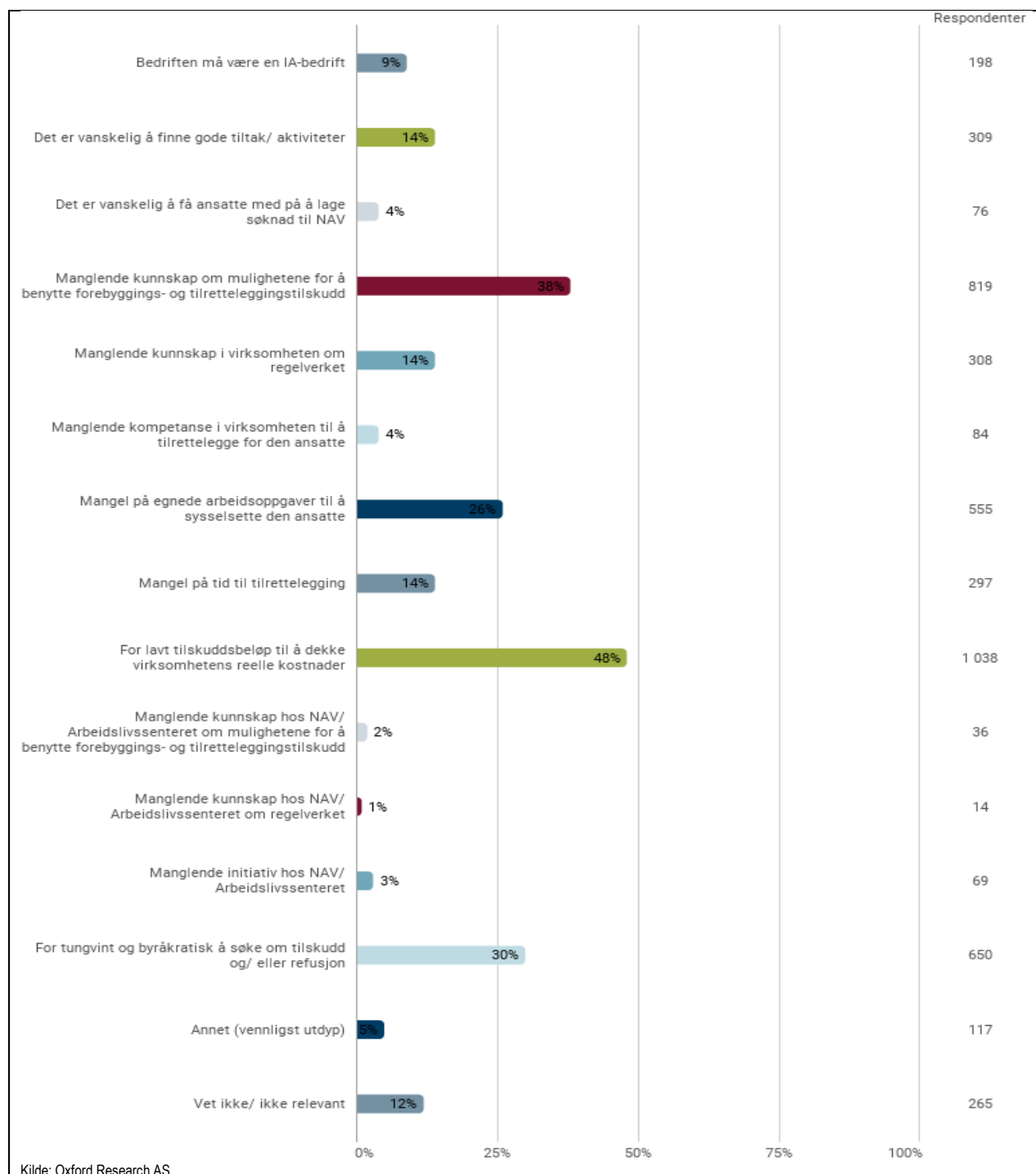
De intervjuede Arbeidslivssentrene er imidlertid tydelige på at de informerer sine virksomheter om mulighetene.

Arbeidslivssentrene opplevde tilskuddsordningens begrensede ramme som en barriere. Denne barrieren gjorde seg gjeldende både i forbindelse med den konkrete søknaden, men gjorde det også mindre attraktivt å søke om tilskuddsmidler på et senere tidspunkt, fremholder informantene. IA-veilederne anerkjenner også at størrelsen på satsene og søknadsprosedyrene var en barriere. Når en virksomhet har behov for en vikar som kan avlaste en ansatt, kan dette medføre en kostnad på 2500 kr per dag, eller mer. Når høy sats lå på 650 kr per dag, var det ikke attraktivt for virksomheten å bruke tid på å søke om tilskuddsmidler, resonnerer en IA-veileder.

De intervjuede virksomhetene slutter seg til barrierene som Arbeidslivssentrene har identifisert, nemlig at tilskuddssatsene er for lave, og at søknads- og refusjonsprosedyrene anses å være for tidkrevende.

Figuren under viser at de største barrierene for å benytte forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet er manglende kunnskap om muligheter, mangel på arbeidsoppgaver til å sysselsette den ansatte, for lavt tilskuddsbeløp til å dekke virksomhetens reelle kostnader og at det oppleves for tungvint og byråkratisk å søke om tilskudd og/eller refusjon.

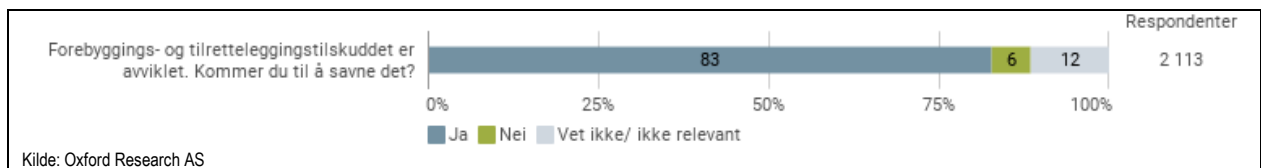
Figur 37: «Hva mener du var de inntil tre største barrierene for å benytte forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet?» (forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



De ansatte ved Arbeidslivssentrene opplevde tilskuddet som et svært nyttig virkemiddel overfor arbeidsgiverne. En IA-rådgiver bemerker «*Jeg opplever tilskuddet som berettiget*». Etter at tilskuddet ble fjernet, uttrykket en annen «*Jeg har mistet et av mine viktigste verktøy*».

Også arbeidsgiverne vil savne tilskuddet. I spørreundersøkelsen svarer 83 prosent at de kommer til å savne det, 6 prosent at de ikke kommer til å savne det, og 12 prosent at de ikke vet.

Figur 38: «Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet er avviklet. Kommer du til å savne det?» (forebygging- og tilretteleggingstilskuddet) (prosent)



4. Evaluators vurderinger

I det følgende presenteres evaluators vurderinger av de to tilskuddene. Vi tar først for oss inkluderingstilskuddet, og deretter forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Til slutt ser vi kort på overlapp mellom tilskuddene.

Datamaterialet i evalueringen tegner et positivt bilde av begge tilskuddene. En opplagt forklaring er at virksomhetene og NAV-brukerne er fornøyde med å ha fått tilskudd eller hjelp fra NAV. Siden tilskuddene ofte skal ha en lav terskel (gjelder særlig for inkluderingstilskuddet), kan mange mottakere oppleve at de ved hjelp av en liten innsats kan få en større gevinst. Det er ikke gitt at respondentene og informantene i evalueringen ville tegnet et like positivt bilde dersom tersklene for tilskuddene var høyere. Videre omfatter datamaterialet ikke dem som ikke har fått tilskuddet, og som kanskje ville inntatt en mer kritisk tilnærming til virkemidlene. I våre vurderinger problematiserer vi noen sider ved tilskuddene og hvordan de er brukt.

4.1 Inkluderingstilskuddet

Det er evaluators inntrykk at inkluderingstilskuddet benyttes i tråd med føringene. Tilskuddet utløser tilrettelegginger og anskaffelser i tråd med intensjonene. Gjennom tilskuddet får arbeidsgiverne mulighet til å tilrettelegge arbeidsplassen og møte kandidatenes behov – noe de fleste arbeidsgiverne ikke ville ha gjort uten tilskuddet. Det må imidlertid ses i lys av at tilskuddet er designet som et meget fleksibelt virkemiddel, med en lite avgrenset brukerkrets, og at det er mange bruksområder for tilskuddet. Dette gjør det også vanskeligere å finne opplagte tilfeller av feil bruk av tilskuddet. Samtidig finner vi at tilskuddet er lite brukt, noe som kan tyde på at det er vesentlige barrierer for bruk av tilskuddet. Vi kommer tilbake til barrierer og drivere i et eget avsnitt nedenfor.

Inkluderingstilskuddet er skapt for å kunne brukes på tvers av virksomheter, arbeidsmarkedstiltak og målgrupper. Tilskuddet er i praksis et meget fleksibelt virkemiddel som benyttes både enkeltstående og i kombinasjon med andre. Tilskuddet kan senke terskelen for å rekruttere arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov, eller gjøre det lettere for kandidater å samle arbeidserfaring gjennom arbeidstrening og andre tiltak. Dermed senker trolig inkluderingstilskuddet terskelen inn i arbeidslivet. Tilskuddet brukes ofte i sammenheng med andre virkemidler som arbeidstrening, mentortiltaket og lønnstilskudd. Bruken sammen med andre virkemidler kan være et tegn på at tilskuddet alene ofte ikke er tilstrekkelig for å utløse rekruttering av arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Vi tolker inkluderingstilskuddet heller dithen at det som regel bidrar til å igangsette tiltak eller forsterke andre virkemidler, fremfor at det primært er et selvstendig virkemiddel. I lys av det kan man stille spørsmål om hvor ofte tilskuddet kunne ha forsterket arbeidstrening uten at det ble benyttet. I ytterste konsekvens kan kvaliteten på gjennomføringen av andre tiltaket da ha vært lavere.

Dette er et argument for at tilskuddet bør brukes oftere, og at det oftere bør ses i sammenheng med andre tiltak som arbeidstrening og liknende. Tilskudd og arbeidsmarkedstiltak kan være en forutsetning for at arbeidsgivere som hittil ikke har hatt noen på arbeidstrening, skal vurdere det³³.

At tilskuddet er så fleksibelt fører også til at tilskuddet til tider kan overlappe med andre virkemidler. Denne problemstillingen blir diskutert nedenfor. Evaluator mener imidlertid at overlappet ikke er problematisk.

³³ SINTEF, Arbeidsinkludering - Med arbeidsgiverne på laget, 2019

Tilskuddet følger to ulike logikker, avhengig av målet med bruken. Dette er ikke problematisk i seg selv, og det er i tråd med intensjonene ved innføringen. Evaluator mener likevel at disse logikkene med fordel kan gjøres mer eksplisitte. Et tydeligere skille mellom disse logikkene er en forutsetning for å kunne stille konkrete krav om måloppnåelse og effekter som kan belyses i en senere evaluering.

Arbeidsgivere, kandidater, og NAV-ansatte har et positivt inntrykk av tilskuddet, men samtidig brukes tilskuddet i begrenset omfang. Gitt mengden med arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne innenfor de prioriterte gruppene, og omfanget av arbeidstreningstiltak³⁴, er det grunn til å sette spørsmål ved hvorfor dette virkemiddelet ikke brukes mer. Dette står særlig i kontrast til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar som er brukt mer enn ti ganger så ofte som inkluderings-tilskuddet. Nedenfor diskuteres barrierer for tilskuddet. Videre er inkluderingsstilskuddet et meget allsidig virkemiddel, og de som har brukt det har gode erfaringer med det. Det i seg selv skulle tilsi at tilskuddet blir brukt i større grad.

Barrierer og drivere

Inkluderingsstilskuddet erstattet tre ulike ordninger for tilrettelegging, og har hatt som ambisjon å være en betydelig forenkling. Det skal være lav terskel for å benytte tilskuddet, og selv om terskelen har blitt økt med kravet om forhåndsgodkjenning, har arbeidsgiverne et positivt inntrykk av NAV og av regelverket for tilskuddet. Den lave terskelen og de gode erfaringene med tilskuddet, sammen med tilskuddets fleksible utforming, burde ført til omfattende bruk av dette virkemiddelet. Andre drivere burde være at det er mange kandidater som utplasseres i arbeidstrening, men som ikke utløser inkluderings-tilskuddet. Mange av brukerne har sannsynligvis behov som ikke møtes. Her har NAV-ansatte enten vurdert det som unødvendig, eller det er ikke gjort en vurdering av brukerens behov for inkluderings-tilskuddet.

På tross av disse driverne, er det likevel lite bruk av tilskuddet. Det er videre påfallende lite «gjenkjøp» blant virksomhetene og få arbeidsgivere bruker tilskuddet mer enn én gang. Det kan henge sammen med at det er reell mangel på egnede kandidater. Våre funn tyder imidlertid på at det ikke er tilskudds-satsene som er barrieren³⁵.

Også utover kandidatmangelen finner vi en rekke barrierer for bruken av inkluderingsstilskuddet. Noen av disse ligger utenfor NAV eller arbeidsgivers kontroll, og/ eller er av mer generell karakter. Slike barrierer er konjunktur, og virksomhetenes tilbøyelighet til å ansette eller tilby arbeidstrening. Videre opplever en del NAV-ansatte at tiden til markedsarbeid ikke strekker til. Slike forhold skaper barrierer for flere virkemidler i NAV enn bare for inkluderingsstilskuddet. Det forklarer imidlertid ikke hvorfor inkluderingsstilskuddet er så lite brukt sammenlignet med andre arbeidsrettede tiltak.

En særlig problematisk barriere er manglende kjennskap til inkluderingsstilskuddet. Det kan være manglende kjennskap hos både NAV-ansatte og arbeidsgivere³⁶. Proba-undersøkelsen fra 2018 blant NHOs medlemsbedrifter viste også at det var ytterst få arbeidsgivere som kjente til inkluderingsstilskuddet. Aktører som *mangler* kjennskap til virkemiddelet, vil ikke gjøre fremstøt for å bruke det.

³⁴ I perioden januar-september 2019 var det i snitt 17 095 personer i arbeidspraksis hver måned. Videre var det i 2018 totalt 53 750 personer registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Statistikken er hentet fra direktoratets nettsider: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>

³⁵ Vi finner ingen statistisk signifikant sammenheng mellom virksomhetene som mener at tilskuddet ikke dekker deres reelle utgifter, og hvorvidt virksomheten har benyttet tilskuddet flere ganger.

³⁶ Dette funnet i evalueringen støttes også i Proba-rapporten *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering - En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*, Rapport 2018 - 12

Aktører med *begrenset* kjennskap til tilskuddet kan være usikre på hvordan tilskuddet kan brukes i tråd med regelverket. Følgelig blir det også vanskelig for arbeidsgivere å skjønne grensegangene mellom virkemidlene i NAV, og da særlig mentortilskuddet og inkluderingstilskuddet. Vi antar at usikkerheten om hva tilskuddet dekker springer ut fra at inkluderingstilskuddet er så fleksibelt, og at det skal kunne anvendes i mange sammenhenger – og som dermed kan være vanskelig å gripe for den enkelte NAV-ansatte og den enkelte virksomheten. Særlig vurderingen knyttet til hva som er *tilleggskostnader* for arbeidsgiveren er vanskelig, og kan hemme bruken. Vi mener at en nærmere definisjon av logikkene bak tilskuddet (se nedenfor) kan gi klarhet og gjøre det lettere å foreta slike vurderinger. Da reduseres også faren for at arbeidsgivere søker på feil grunnlag, får avslag, og deretter lar være å søke igjen, selv når kandidatens behov skulle tilsi det.

NAV-ansatte har opplevd mangel på egnede kandidater for tilskuddet. I lys av at inkluderingstilskuddet skal være et fleksibelt virkemiddel som kan brukes overfor mange ulike kandidater, fremstår det som et paradoks. Vi tolker denne problemstillingen delvis som en variant av manglende kjennskap til og forståelse av virkemiddelet. Også her mener vi at en nærmere definisjon av tilskuddets logikker kan hjelpe. Problemstillingen kan imidlertid også følge av at NAV-ansatte mangler kjennskap til brukernes tilretteleggingsbehov, noe som er særlig relevant for arbeidssøkere som NAV-ansatte antar å ha et lavt innsatsbehov. Da vil ikke arbeidssøkerens eventuelle tilretteleggingsbehov oppdages, og tilretteleggingen som kunne ha vært dekket med inkluderingstilskuddet, vil muligens ikke utløses.

Vi har sett tegn til ulikheter mellom NAV-kontorene. Mens det noen steder er en kultur for dialog mellom NAV-ansatte rundt hvordan tilskuddet brukes, finner vi andre steder at NAV-ansatte sjelden drøfter med kollegaer når og hvordan tilskuddet skal brukes. Dette i seg selv er et tegn på ulike kulturer og ulik praksis på tvers av NAV-kontoret. Videre vil fravær av samordning mellom ansatte på et NAV-kontor føre til ytterligere forskjeller i praksisen. Vi forventer at informasjon om tilskuddet og hvordan det skal brukes, vil bidra til virkemiddelet brukes mer, og at praksisen blir likere.

Grensegangen mot andre virkemidler

Ansatte i NAV opplever inkluderingstilskuddet som et fleksibelt virkemiddel. Vi finner flere eksempler på at virkemiddelet er benyttet til anskaffelser som kunne (eventuelt skulle) ha vært dekket gjennom andre virkemidler. Dette gjelder først og fremst AMO og AMO enkeltplass. Grensegangen mellom AMO-kurs og kurs som dekkes gjennom inkluderingstilskuddet, er uklar, og det fremstår som virkemidlene kan benyttes til samme type kurs³⁷. AMO-kurs anskaffes av NAV, mens kursene som dekkes under inkluderingstilskuddet er anskaffet av arbeidsgiveren. Det er en ekstra kvalitetssikring av kursets relevans for den aktuelle arbeidsplassen at det er arbeidsgiveren som kjøper kurset. Vi finner også en sammenheng mellom rekruttering og bruk av kurs. Inkluderingstilskuddet kan altså være et godt virkemiddel for at arbeidsgiveren bygger opp relevant kompetanse hos den ansatte, noe som kan gi en varig tilknytning til arbeidslivet. Et annet moment er at AMO-kurs ofte tar lengre tid å anskaffe, og at det kan være mer generisk og mindre tilpasset til arbeidsgiverens kompetansekrav og arbeidssøkerens kompetansebehov. Bruk av tilskuddet til kurs må på den annen side balanseres mot hensynet til at tilskuddet skal dekke arbeidsgiverens *tilleggskostnader*, slik at ikke inkluderingstilskuddet benyttes til å subsidiere kursing hos arbeidsgiveren.

³⁷ Ideelt sett skal AMO brukes til å anskaffe kurs som holdes av eksterne, mens inkluderingstilskuddet dekker kostnader til kurs i regi av virksomheten. Hvorvidt dette skillet etterleves i realiteten, vites ikke. Flere av de intervjuede ser ikke denne nyansen, og opplever at virkemidlene overlapper.

Inkluderingsstilskuddet benyttes sjeldent som eneste virkemiddel overfor en bruker. Ofte brukes tilskuddet i kombinasjon med arbeidstrening, oppfølging, mentortiltaket og/eller lønnstilskudd. Virkemidlene kan benyttes etter hverandre eller samtidig. Både evalueringen av mentortiltaket og denne evalueringen finner at inkluderingsstilskuddet ofte inngår i «pakkeløsninger» hvor virkemidlene kombineres i en bestemt rekkefølge for å få en bruker i et tiltak, eller en arbeidssøker i et arbeidsforhold. NAV-ansatte utdyper at det er en logikk bak disse pakkene, og at det er individuelle vurderinger som ligger til grunn for virkemiddelbruken. For eksempel kan inkluderingsstilskuddet tjene til å få en kandidat inn i et tiltak. Når kandidaten først er inne, får kandidaten en mentor som gjør det enklere å fungere i tiltaket, før kandidaten eventuelt ansettes, og NAV gir lønnstilskudd. Inkluderingsstilskuddet må i så fall i større grad anses som et verktøy som *forsterker* andre virkemidler, fremfor at det skal være et selvstendig og tilstrekkelig virkemiddel i seg selv.

I noen tilfeller der tilskuddet er brukt til innkjøp av møbler eller arbeidshjelpemidler kunne man også vurdert å dekke behovet gjennom hjelpemiddelsentralen. Vi har ingen konkrete eksempler på det, og hjelpemiddelsentralen er ikke tematisert av hverken arbeidsgiverne eller NAV-ansatte. Hvorvidt det skyldes manglende kjennskap til hjelpemiddelsentralen eller bevisste avveininger mellom inkluderingsstilskuddet og sentralen, er uvisst. Det er uansett ikke en omfattende problematikk.

Med inkluderingsdugnaden som startet i 2018, har regjeringen et uttalt mål om å få flere personer (blant annet personer med nedsatt funksjonsevne) i arbeid. Et av delområdene for inkluderingsdugnaden er å senke terskelen inn i arbeidslivet, og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som ellers ikke ville ha fått jobb. Inkluderingsstilskuddet fremstår som et egnet virkemiddel til det. Vi merker oss imidlertid at inkluderingsstilskuddet sjelden er blant tiltakene som nevnes i inkluderingsdugnaden. For eksempel trekker en pressemelding fra ASD med tittelen «Forsterket innsats i inkluderingsdugnaden» frem både lønnstilskudd og mentortiltaket, og foreslår å stille til disposisjon flere midler, og ASD uttrykker en ambisjon om å øke bruken. Som vi har vist i kapittel 2.3.4 forekommer inkluderingsstilskuddet ofte sammen med de nevnte virkemidlene, og det er nærliggende å forvente at inkluderingsstilskuddet ses i sammenheng med virkemidlene og inkluderingsdugnaden. Følgelig burde skulle en også forvente en økning i bruken av inkluderingsstilskuddet.

Inkluderingsstilskuddet har ulike formål og følger ulike logikker

Inkluderingsstilskuddet er tiltenkt arbeidsgivere som vil 1) rekruttere eller 2) prøve ut arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Selv om fellesnevneren er at tilskuddet skal hjelpe personer med tilretteleggingsbehov, er det ofte store forskjeller mellom rekruttering og utprøving av disse. Inkluderingsstilskuddet skal dekke arbeidsgivers tilleggskostnader knyttet til arbeidssøkeren. Hvorvidt innkjøp av eksempelvis arbeidstøy representerer en tilleggskostnad for arbeidsgiveren, avhenger av om formålet er rekruttering eller utprøving av en arbeidsplass. Spørreundersøkelsen og intervjuene illustrerer dette, og vi finner at arbeidsgiverne ofte gjør en type innkjøp ved ansettelse, og et annet innkjøp når målet er å gi kandidaten en praksisplass. Det er flere eksempler på tilsynelatende trivielle anskaffelser som i realiteten fjerner barrieren for at kandidaten skal få en praksisplass i en virksomhet. De samme anskaffelsene ville ikke hatt samme betydning eller utgjort en *tilleggs-kostnad* for arbeidsgiveren, dersom målet var rekruttering. Med andre ord fungerer tilskuddet etter to ulike intervensjonslogikker, der formålet styrer hvilke anskaffelser som skal være tillatt, og hvilke som ikke bør være det.

De to logikkene er illustrert med noen hypotetiske eksempler i tekstboksene nedenfor.

Figur 39: Eksempel 1 på logikken bak inkluderingstilskuddet – rekruttering

Et tenkt eksempel på inkluderingstilskuddet brukt til rekruttering

Programmereren Ole bor i en mellomstor kommune hvor det er knapphet på kompetent arbeidskraft. Ole har vært sykemeldt og har vært utenfor arbeidslivet en periode. Han har høy utdanning og arbeidslivsrelevant kompetanse, men sliter med å sitte i lengre perioder. En lokal bedrift er på utkikk etter programmerere, og vil ansette Ole. Etter avtale med NAV kjøper bedriften en ergonomisk stol til Ole, slik at han kan variere sitteposisjonen og unngår smerter. Bedriften kjøper også inn en programvarelisens til den nyansatte programmereren.

Bedriften skulle i utgangspunktet rekruttere en programmerer. Innkjøpet av programvarelisensen ville vært en nødvendig utgift, uansett hvem bedriften skulle ansatt. Innkjøpet av en ergonomisk stol kommer i tillegg til de utgifter som virksomheten normalt vil ha i forbindelse med ansettelser. Møbelet dekkes derfor av inkluderingstilskuddet.

Figur 40: Eksempel 2 på logikken bak inkluderingstilskuddet – samle arbeidserfaring

Et tenkt eksempel på inkluderingstilskuddet brukt i sammenheng med arbeidstrening

Anita er ung og har ikke hatt fast arbeid tidligere. Hun er usikker på hvilken jobb hun kunne tenkt seg. I dialog med NAV-veilederen sin kom hun frem til at det kunne være interessant å prøve ut jobben som kokk. NAV-veilederen kontakter restauranter i nærområdet, og finner en restaurant som er villig til å ta Anita inn. Restauranten påpeker at alle kokkene trenger eget knivsett, og det er ikke billig. Hverken restauranten eller Anita kan eller vil ta kostnaden med å kjøpe inn knivsettet, og NAV-veilederen forteller at NAV kan dekke anskaffelsen. Siden Anita ikke har erfaring fra tidligere og kommer til å trenge noe støtte på arbeidsplassen, blir en av kokkene på restauranten delvis frikjøpt til å følge opp og bistå Anita. Kokken blir mentoren hennes, og restauranten får tilskudd til frikjøp av kokken.

Restauranten hadde i utgangspunktet ingen planer om å ta inn en person på arbeidstrening, og har ikke noe umiddelbart behov for ekstra arbeidskraft. Når NAV og Anita ber om det, gir restauranten likevel praksisplass til Anita. Inkluderingstilskuddet dekket innkjøpet av et knivsett som restauranten ikke hadde trengt hvis ikke Anita hadde hatt arbeidstrening, og knivsettet er derfor en ekstra utgift for bedriften.

Vi finner i tiltaksforskriften, rundskrivet til denne og i intervjuene med direktoratet klare tegn på denne måten å vurdere tilleggskostnader utfra formålet med tilskuddet. Samtidig kan både NAV-ansatte og arbeidsgivere slite med å følge logikken, noe som kan skape forvirring rundt hvilke anskaffelser som dekkes, og hvilke som ikke dekkes. I ytterste konsekvens kan dette medføre feil bruk av tilskuddet og være en årsak til at arbeidsgivere avstår fra å rekruttere eller tilby tiltaksplass til arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Vi mener derfor at både Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiverne vil være tjent med en tydeligere kommunikasjon av de underliggende logikkene for inkluderingstilskuddet.

Et annet beslektet poeng er hvorvidt tilskuddet skal benyttes til kurs, fremfor anskaffelser av hjelpemidler og arbeidsutstyr som muliggjør arbeidstrening. Hjelpemidler og arbeidsutstyr gjør det mulig for kandidater å komme i et tiltak, og derigjennom samle arbeidserfaring. Denne erfaringen vil være av en generisk natur, og kan sette kandidatene i stand til å delta i arbeidslivet. På den annen side, der inkluderingstilskuddet dekker kurs for kandidater, tilfører kurset også en formell kompetanse som gjør kandidatene bedre kvalifisert til å utføre et bestemt arbeid.

Momentene over reiser også en annen problemstilling, nemlig hvilke kandidater tilskuddet bør komme til gode. Der hensikten er at tilskuddet skal senke barrieren for rekruttering, er det åpenbart at tilskuddet brukes for personer som ikke står langt unna arbeidslivet, men som trenger en innsats for å komme over den siste terskelen. Når tilskuddet benyttes for å få personer i arbeidstrening (som ikke nødvendigvis resulterer i ansettelse), brukes tilskuddet i realiteten på personer som står lengre fra arbeidslivet.

Anbefalinger

Vi har i avsnittet over problematisert at tilskuddet følger ulike intervensjonslogikker, avhengig av formålet. Vi ser et behov for å tydeliggjøre logikkene, og anbefaler at NAV synliggjør disse intervensjonslogikkene overfor egne ansatte og arbeidsgivere³⁸. En tydelig presentasjon av logikkene vil gjøre det lettere for NAV-ansatte og arbeidsgivere å vurdere både når det er på sin plass å bruke tilskuddet og når anskaffelsen representerer en tilleggskostnad. Et viktig forhold her er at inkluderingstilskuddet ofte har som funksjon å igangsette tiltak som arbeidstrening, og forsterke andre virkemidler i NAV. En tydelig og velkommunisert logikk for hvordan inkluderingstilskuddet brukes i sammenheng med tiltak vil gjøre det lettere for NAV-ansatte og virksomheter som tilbyr praksisplasser og arbeidstrening å se mulighetene for å bruke dette virkemiddelet. Videre vil en tydeliggjøring av logikkene gjøre det lettere å identifisere ønskede effekter på et senere tidspunkt.

Evalueringen av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar viser også at arbeidslivssentrene har en viktig pådriverrolle overfor og tett kontakt med IA-virksomhetene. Inkluderingstilskuddet er riktig plassert i NAV-kontorene. Det kan likevel tenkes at arbeidslivssentrene kan få en rolle i å markedsføre NAV-kontorets virkemidler (og da særlig inkluderingstilskuddet) overfor IA-virksomhetene. I en situasjon hvor tilskuddet til å forebygge sykefravær faller bort, kan det tenkes at virksomhetene er mindre tilbøyelige til å ansette personer de forventer kan være mer utsatt for sykefravær. Inkluderingstilskuddet kan bidra til å senke terskelen for å rekruttere nettopp personer med nedsatt arbeidsevne, som ikke ville ha blitt rekruttert ellers.

Flere kandidater forteller at de ikke har blitt spurt om egne behov, før arbeidsgiveren og NAV-kontoret ble enige om en tilrettelegging som dekkes med inkluderingstilskuddet. Vi tviler ikke på at NAV-ansatte foretar en vurdering av det de mener er kandidatenes behov. En slik vurdering bør imidlertid bygge på dialog med kandidatene, gjerne også på ulike tidspunkt i et tiltaks- eller rekrutteringsforløp. Dialogen kan tjene til både å avdekke behov for tilrettelegging gjennom inkluderingstilskuddet hos flere, og mer relevante tilrettelegginger for kandidatene.

4.2 Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar

Med utgangspunkt i svarene fra virksomhetene som har mottatt tilskuddet, har dette i stor grad møtte deres behov, og det har hatt stor betydning for de forebyggende og tilretteleggende aktivitetene i virksomheten. Vi understreker at vi også finner virksomheter som tegner et annet bilde, og som mener at tilskuddet ikke er utløsende for en god del aktiviteter. Det blir *«penger til kaffekassa»* for enkelte, mens andre mener at tilskuddssatsene ikke sto i stil med den administrative innsatsen knyttet til søknad og rapportering. Vi kan derfor ikke si at tilskuddet utelukkende hadde høy addisjonalitet. Virksomhetene selv vurderer at aktivitetene i stor grad reduserer sykefraværet og faren for det. Tilskuddsmottakerne mener stort sett at tilskuddet 1) har vært sentralt i å utløse aktiviteter i virksomhetene, og 2) at aktivitetene har hatt ønsket virkning. Disse funnene samsvarer med den forrige evalueringen av forebyggingsstilskuddet, som fant at tilskuddet ofte ble benyttet til individrettede aktiviteter som reduserte (faren for) sykefravær³⁹. I likhet med den forrige evalueringen finner vi at tilskuddet i stor grad brukes innenfor helse- og sosialtjenester, og at tilskuddet ofte ble brukt til ekstrapersonell.

Når virksomhetene tilskriver tilskuddet stor betydning for aktivitetene til forebygging og tilrettelegging, er det ikke uproblematisk. Arbeidsgiver har en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakeren, og

³⁸ Et eksempel på dette finnes i rapporten fra evalueringen av mentortiltaket, hvor vi beskrev de ulike intervensjonslogikkene og utfallene av mentortiltaket.

³⁹ *Evaluering av tilretteleggingstilskudd*, SINTEF, 2013.

resultatene kan tolkes dithen at tilskuddet i visse sammenhenger finansierer tilrettelegging som arbeidsgiver skulle ha gjort uansett. Det kan også tenkes at arbeidsgiveren tolker sin plikt til å tilrettelegge snevert, og at arbeidsgiveren tror at plikten opphører der tilskuddet begynner. Siden tilskuddet var nokså vidtrekkende, kan det i noen sammenhenger ha fortrenget tilretteleggingsplikten. Vi understreker at dette er teoretiske betraktninger, og at det ikke er konkrete empiriske holdepunkter for det. I spørreundersøkelsen er det en liten gruppe som opplever at grensegangen mellom tilskuddet og tilretteleggingsplikten har vært uklar.

Et annet interessant forhold er at mottakerne opplever satsen som for lav. Når tilskuddet primært brukes til å leie inn vikarer som skal avlaste arbeidstakere, er det klart at tilskuddet ikke kompenserer for de reelle kostnadene. Den forrige evalueringen fant at arbeidsgiverne ser på vikarbruk som en tilretteleggende og forebyggende aktivitet, da man avlaster flere ansatte på arbeidsplassen, som ellers hadde fått en økt arbeidsbelastning. En kan likevel spørre om ikke tilskuddet i større grad burde ha vært brukt til systemisk, grupperett arbeid for å forebygge sykefravær. Selv om grupperettete tiltak måtte utløst lav sats per arbeidstaker, kunne tilskuddssummen likevel bli stor der aktivitetene var tiltenkt for mange ansatte. Den høye bruken av vikarer er også problematisert av faggruppen for IA-avtalen⁴⁰. I ytterste konsekvens kan tilskuddsmidlene til vikarbruk ha subsidiert driften. Denne evalueringen har ikke undersøkt hvorvidt dette er tilfellet, men i lys av at tilskuddet i stor grad har gått til nettopp vikarer, ser vi at det kan være en reell utfordring.

Evalueringen finner at Arbeidslivssentrene har hatt stor nytte av tilskuddet, og at det har vært brukt i stor utstrekning. Den forrige evalueringen pekte på behovet for harmonisering på tvers av fylkene. Vi har sett sterke tegn til at Arbeidslivssentrene har jobbet for en likere praksis, selv om de kanskje ikke har kommet i mål. Sentrene hadde også etablert arbeidsrutiner til tilskuddsforvaltning, som var sterkt integrert i arbeidshverdagen. Flere IA-rådgivere har meldt tilbake at de opplevde tilskuddet som veldig nyttig. Avviklingen av tilskuddet oppleves dermed som et tap, og det kan ha svekket IA-rådgivernes rolle overfor arbeidsgiverne. I ytterste konsekvens kan det medføre at rådgivernes rolle må redefineres. Gitt rådgivernes fremskutte posisjon og ofte tette kontakt med arbeidsgiverne, mener vi at rådgiverne har en verdifull posisjon til å formidle kunnskap til virksomhetene, for eksempel om NAV sine virkemidler generelt⁴¹. Vi anbefaler at inkluderingstilskuddet markedsføres av IA-rådgiverne.

Det har vært få alternativer til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Hjelpemiddelsentralen og en rekke virkemidler i NAV (herunder inkluderingstilskudd, assistanse på arbeidsplassen, reisedekning, og liknende) har fokus på rekruttering av arbeidstakere med særskilte behov til arbeidslivet, fremfor å forebygge frafall.

4.3 Begge tilskuddene

Registerdataene viser at 1 555 antall virksomheter har benyttet inkluderingstilskuddet, mens 19 466 virksomheter har benyttet forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar. Vi finner minimalt med overlapp mellom disse gruppene og det er bare 280 virksomheter som har benyttet seg av begge tilskuddene. Tilskuddene er fordelt ulikt mellom fylkene og næringsgruppene.

På et teoretisk plan er det gode forutsetninger for at ordningene kunne brukes av den samme virksomheten. Eksempelvis kan det tenkes at arbeidsgiver vurderer å ansette en arbeidssøker med tilretteleggingsbehov, men nøler på grunn av forventede fremtidige kostnader knyttet til ytterligere tilrettelegging og fare for sykefravær. Dersom arbeidsgiver i så fall vet at det er mulig å benytte

⁴⁰ *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*, Rapport 2018 – Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen

⁴¹ Som vist i Figur 18 bidrar arbeidslivssentrene i noen sammenhenger til å gjøre inkluderingstilskuddet kjent.

forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar, kan det moderere en eventuell skepsis. Praksisen er imidlertid en annen – tilskuddene er lite brukt sammen. Det kan det være flere grunner til:

- Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar var forbeholdt IA-virksomheter, mens inkluderingstilskuddet ikke har den samme begrensningen. Evalueringen av mentortiltaket finner at mentortiltaket også brukes av ikke-IA-virksomheter. Det er dermed ikke overraskende at vi finner en del virksomheter som bruker inkluderingstilskuddet, men ikke det andre tilskuddet. Inkluderingstilskuddet på sin side er ofte brukt i forbindelse med gjennomføring av tiltak. Det er ikke gitt at virksomhetene som mottar forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar, har kandidater på arbeidstrening, -utprøving og liknende.
- Inkluderingstilskuddet forvaltes av NAV-kontorene, mens forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar ble forvaltet av Arbeidslivssentrene. Ulike prioriteringer og arbeidsmåter i NAV må forventes å ha noe å si for hvordan tilskuddene brukes. Mens noen NAV-kontorene forteller at de benytter inkluderingstilskuddet når de har tid, var forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar et sentralt virkemiddel for mange IA-rådgivere.
- Tilskuddene brukes til dels til svært forskjellige aktiviteter, for eksempel brukes inkluderingstilskuddet til innkjøp av arbeidstøy, mens forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar for eksempel dekker utgifter knyttet til vurdering av arbeidsplassens helsefremmende miljø.
- Videre må virksomhetene anta å ha svært ulike behov. Inkluderingstilskuddet benyttes i større grad av små virksomheter med færre enn 20 ansatte, mens forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar benyttes av større virksomheter. Når vi ser på næringshovedgruppene, finner vi også store forskjeller mellom tilskuddsordningene. En nærliggende forklaring er at virksomhetene har ulike behov.

Vi merker oss at inkluderingstilskuddet i en del tilfeller er benyttet mens arbeidstakeren er i arbeid. Noe av det kan skyldes forsinket registrering etter at arbeidstakeren ble rekruttert og tilskuddet finansierte aktiviteter for å tilrettelegge for arbeidstakeren. Det kan imidlertid også være tilfeller hvor inkluderingstilskuddet er benyttet i sammenheng med å få en sykemeldt arbeidstaker tilbake i jobb. Hvis arbeidstakeren finner veien tilbake i jobb hos *samme* arbeidsgiver, kan det tyde på at inkluderingstilskuddet er brukt der forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar kunne ha vært benyttet. Vi understreker at dette er en teoretisk forklaring, og at vi har ingen eksplisitte uttalelser fra arbeidsgivere eller NAV, som skulle indikere det.

Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar er mye brukt blant større virksomheter, gjerne med spesialiserte HR-avdelinger, og med spesialisering blant HR-ansatte. Da er det heller ikke de samme personene som jobber med forebygging av sykefravær (forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar) og personer som jobber med rekruttering eller inntak av kandidater. Det betyr at selv om en virksomhet har mottatt begge tilskudd, har virksomheten ikke nødvendigvis evnet å se tilskuddene i sammenheng. Videre er inkluderingstilskuddet knyttet til enkelte kandidater, mens forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar ofte er benyttet til gruppeaktiviteter. Det er med andre ord også mekanismer internt i virksomhetene, som gjør at tilskuddene og målgruppene for tilskuddene ikke ses i sammenheng.

I lys av disse forholdene ser vi ingen grunn til at tilskuddene i større grad burde ha vært brukt sammen.

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv