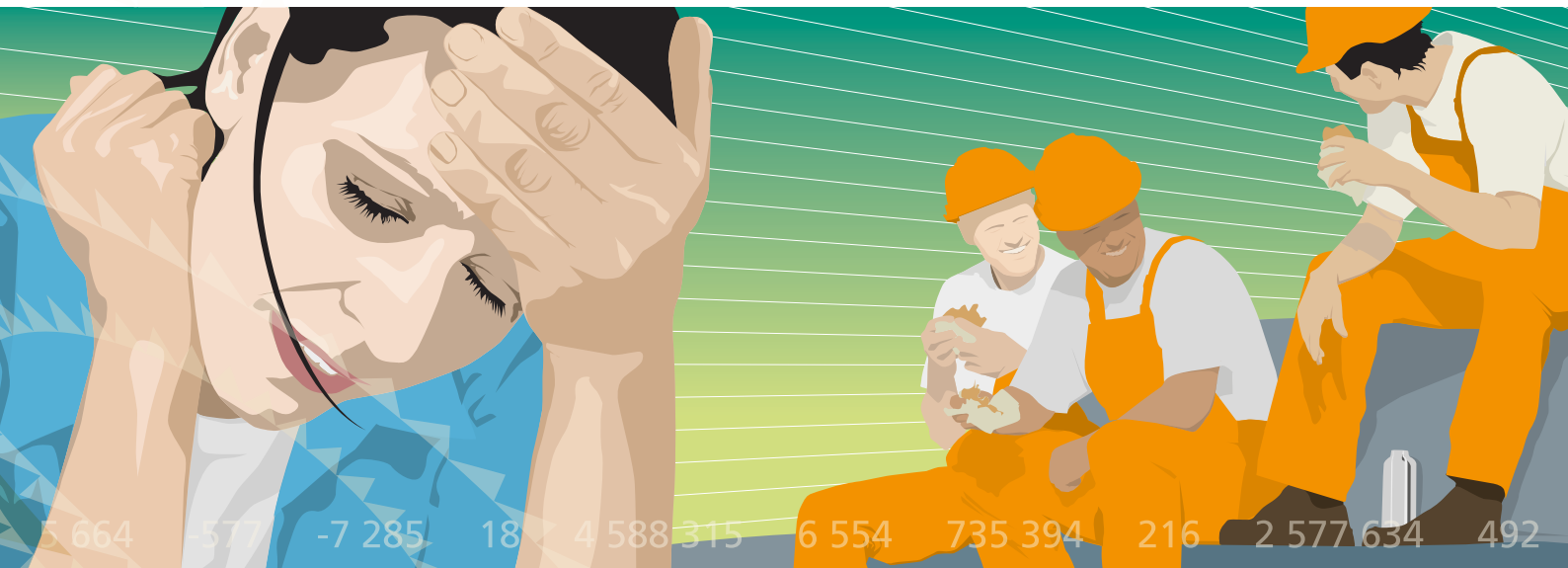


Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet

Dokument nr. 3:15 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 17

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-047-0

Forsideillustrasjon: 07 Lobo Media AS / Foto: Mew/Scanpix

**Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs
innsats for et inkluderende arbeidsliv
gjennom arbeidslivssentrene og
tilretteleggingstilskuddet**

Dokument nr. 3:15 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:15 (2008-2009)
*Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv
gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet.*

Riksrevisjonen, 24. september 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
3	Riksrevisjonens bemerkninger	12
4	Arbeids- og inkluderings- departementets svar	13
5	Riksrevisjonens uttalelse	15

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23
3	Revisjonskriterier	26
4	Arbeidslivssentrene drift og resultater	30
5	Forvaltning og effekter av tilretteleggingstilskuddet	39
6	Direktoratets og fylkenes styring og oppfølging	47
7	Arbeids- og inkluderings- departementets styring og oppfølging	50
8	Samlede vurderinger	53
	Litteraturliste	55
	Vedlegg	57

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet

1 Innledning

Et sentralt mål i arbeidsmarkedspolitikken er å skape et inkluderende arbeidsliv slik at færre personer faller permanent utenfor arbeidsmarkedet.¹ I intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom partene i arbeidslivet og myndighetene er dette målet konkretisert til å redusere sykefraværet, få flere med redusert arbeidsevne over i arbeid og øke den reelle pensjoneringsalderen.²

Arbeids- og sosialkomiteen har pekt på at NAVs arbeidslivssentre er en svært viktig aktør i IA-arbeidet. Arbeidslivssentrene ble etablert tidlig i 2002 som en følge av den første IA-avtalen. Sentrenes hovedoppgave er å støtte opp under IA-virkomhetenes egen innsats for å forebygge sykefravær og overgang til passive trygdeordninger. Sentrene inngår samarbeidsavtaler med arbeidsgivere som ønsker å bli IA-virkomhet og jobbe aktivt for å realisere målene med IA-avtalen på sin arbeidsplass.

Arbeidslivssentrene er organisert som selvstendige enheter i hvert fylke. I saldert statsbudsjett for 2007 ble det bevilget 25 mill. kroner til styrking av arbeidslivssentrene, og i revidert nasjonalbudsjett i 2008 ble sentrene styrket med ytterligere 25 mill. kroner. I 2008 var den samlede driftsbevilgningen til arbeidslivssentrene på om lag 250 mill. kroner, og de hadde om lag 410 årsverk.

Tilretteleggingstilskuddet er et virkemiddel for å skape et inkluderende arbeidsliv. Formålet med tilskuddet er å stimulere IA-virkomheter til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne, kan opprettholde arbeidsforholdet. Tilretteleggingstilskuddet ble innført i 2002 og

har vært forbeholdt IA-virkomheter siden 1. januar 2004.³ For 2008 ble det bevilget 300 mill. kroner til ordningen.⁴

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere i hvilken grad arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet bidrar til et mer inkluderende arbeidsliv, og om det er etablert en drift, samhandling og styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har arbeidslivssentrene en tilfredsstillende intern styring, samhandling, ikt-støtte og kompetanse?
2. I hvilken grad oppnår arbeidslivssentrene resultater som kan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv?
3. I hvilken grad er forvaltningen og oppfølgingen av tilretteleggingstilskuddet god?
4. I hvilken grad har Arbeids- og velferdsetaten en styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet?
5. I hvilken grad har Arbeids- og inkluderingsdepartementet etablert en styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet?

Rapporten, som følger vedlagt, ble forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 7. mai 2009. Departementet har i brev av 4. juni 2009 gitt sine kommentarer til de forhold som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er i det vesentlige tatt inn i rapporten, samt i punkt 2 nedenfor.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst med utgangspunkt i data fra dokumenter, spørreundersøkelser, elektroniske registre, intervjuer og vignettundersøkelse. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden juni 2008 til februar 2009.

1) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 27.

2) Den første intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet høsten 2001. Høsten 2003 ble avtalen evaluert, og i desember samme år signerte partene en erklæring om videreføring ut avtaleperioden (31. desember 2005). Avtalen ble evaluert på nytt høsten 2005, og den 14. desember 2005 ble det inngått en ny IA-avtale med varighet fra 1. januar 2006 til 31. desember 2009. Reduksjon i sykefraværet fikk størst oppmerksomhet i den første avtaleperioden. I den andre avtalen ble regjeringen og partene i arbeidslivet enige om å legge mer vekt på målet om å øke den reelle pensjoneringsalderen og målet om å få flere med redusert funksjonsevne inn i arbeidslivet ("Om IA-avtalen" 2006).

3) Ot.prp. nr. 48 (2003-2004).

4) Kap. 2650 Sykepenge, post 73 Tilretteleggingstilskudd, sum av saldert budsjett 2008 samt overføringer fra 2007.

Ressurssituasjonen i arbeidslivssentrene er vurdert på grunnlag av regnskap for arbeidslivssentrene og tall på gjennomførte årsverk innhentet fra hvert enkelt senter. For å vurdere om sentrene prioriterer virksomheter med høyt sykefravær og mange ansatte er statistikk over arbeidslivssentrenes registrerte tjenesteleveranser analysert. Denne statistikken er også brukt til å analysere om sykefraværet utvikler seg mer fordelaktig i de virksomhetene hvor arbeidslivssentrene har gitt bistand.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte og ledere ved sentrene. For å få ytterligere informasjon om sentrenes styring, samhandling, kompetanse og ikt-støtte er ansatte og ledere ved syv arbeidslivssentre intervjuet. IA-virksomhetenes erfaringer med arbeidslivssentrenes bistand er innhentet ved en spørreundersøkelse til IA-virksomheter i hele landet.

Registerdata er benyttet for å undersøke om virksomheter med høyt sykefravær bruker tilretteleggingstilskuddet og om det har en gunstig effekt på sykefraværet. Både spørreundersøkelsen til de ansatte ved arbeidslivssentrene og til IA-virksomhetene er brukt for å vurdere forvaltningen av tilskuddsordningen. Saksbehandlingstid, organisering og intern kontroll knyttet til tilretteleggingstilskuddet er i tillegg vurdert på grunnlag av et utvalg saksmapper og intervjuer i de besøkte arbeidslivssentrene. Saksbehandlerens skjønnsutøvelse er undersøkt ved hjelp av en vignettundersøkelse, der IA-rådgivere ved ulike arbeidslivssentre ble bedt om å behandle de samme åtte søknadene om tilretteleggingstilskudd.

For å kartlegge NAV Fylkes og Arbeids- og velferdsdirektoratets styring er det foretatt dokumentanalyse av sentrale styringsdokumenter. Det er også gjennomført intervjuer med fylkesledelsen i de besøkte fylkene og representanter for direktoratet. Arbeids- inkluderingsdepartementets styring på området er belyst gjennom intervju og dokumentanalyse av tildelingsbrev, rapporter og møtereferater i 2007 og 2008.

2.1 Arbeidslivssentrene er i begrenset grad styrket Arbeids- og velferdsdirektoratet ga i både 2007 og 2008 føringer til NAV Fylke om at arbeidslivssentrene skulle styrkes med flere stillinger. Arbeidslivssentrenes regnskap og tall på gjennomførte årsverk viser imidlertid at sentrene i 2007 og 2008 ikke er styrket i henhold til de økte bevilgningene. Antall gjennomførte årsverk økte med fem i 2007, og det er lite sett i forhold

til økt bevilgning på 25 mill. kroner tilsvarende om lag 46 årsverk angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at Stortingets forventninger om styrking av administrative ressurser i arbeidslivssentrene i 2007 og 2008 er fulgt opp, men at ansettelse i så mange stillinger har tatt lenger tid enn forventet.⁵ Departementet opplyser også at det er lagt opp til en styrking av arbeidslivssentrene i 2009 med 72 nye stillinger.

2.2 Arbeidslivssentrene bidrar i varierende grad til måloppnåelse på IA-området

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene prioriterer arbeidet med å bistå IA-virksomhetene i å redusere sykefraværet. Sentrene har i mindre grad rettet oppmerksomheten mot å øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne og spesifikke tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen. En analyse av utviklingen i sykefraværet i de virksomhetene hvor arbeidslivssenteret har gitt bistand, tyder på at arbeidslivssentrene har en gunstig, men marginal effekt på sykefraværet. Videre opplever en betydelig andel av IA-virksomhetene at bistanden de har fått fra arbeidslivssenteret, har ført til at de jobber bedre for å redusere sykefraværet.

Samtidig viser undersøkelsen at mange IA-virksomheter ikke har etablert et systematisk IA-arbeid. I samarbeidsavtalen med IA-virksomhetene forplikter arbeidslivssenteret seg til å bistå virksomhetene med å sette seg egne mål for IA-arbeidet. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er etablering av konkrete målsettinger for IA-arbeidet en suksessfaktor for arbeidslivssentrenes innsats. Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene ikke har registrert måltall for sykefraværet for flertallet av IA-virksomhetene. I tillegg framkommer det at over halvparten av de sykemeldte i IA-virksomheter ikke er registrert med en oppfølgingsplan, som de skal ha ifølge arbeidsmiljøloven. Det indikerer at arbeidslivssentrene har et forbedringspotensiale i å stimulere arbeidsgivere til å følge opp sykemeldte og etablere et kontinuerlig IA-arbeid. Departementet viser til at arbeidslivssentrene ikke er en tilsynsmyndighet og derfor ikke har myndighet til å pålegge den enkelte IA-virksomhet å følge opp sine lovpålagte plikter.⁶

5) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

6) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

Undersøkelsen viser videre at arbeidslivssentrene har en utfordring når det gjelder å prioritere og målrette tjenestetilbudet mot IA-virksomheter som har spesielle utfordringer med hensyn til høyt sykefravær. Undersøkelsen viser at virksomheter med et høyt sykefravær i begrenset grad har mottatt en større andel av tjenestene enn andre virksomheter.

Svært få IA-virksomheter har satt seg måltall for rekruttering av personer med nedsatt arbeidsevne. De fleste IA-virksomhetene opplever ikke at arbeidslivssenterets bistand har ført til at de jobber bedre for å rekruttere flere personer med redusert arbeidsevne.

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene har vært aktive i å rekruttere IA-plasser, som blant annet gir personer med redusert arbeidsevne mulighet til å prøve seg i ordinært arbeid. De rekrutterte IA-plassene er imidlertid svært lite brukt. Mens det var 693 bedrifter som hadde sagt seg villig til å tilby IA-plass i 2008, var det 96 personer som benyttet seg av IA-plass ved utgangen av året. Når NAV lokal ikke har systemer for å finne egnede kandidater til disse IA-plassene, synes den muligheten som plassene gir for personer med redusert arbeidsevne til å prøve seg i ordinært arbeid ikke å være tilstrekkelig utnyttet.

Departementet viser til at arbeidslivssentrene kan ha bidratt til økt rekruttering av personer med nedsatt arbeidsevne gjennom informasjon og kontakt om andre ordninger enn IA-plass.⁷ Ifølge departementet gir mange IA-virksomheter tilbud om Arbeidspraksis som er svært lik ordningen med IA-plass, og dette tiltaket har et betydelig høyere antall deltakere enn IA-plass.

Arbeidslivssentrene har i liten grad prioritert konkrete tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen. Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrenes tidsbruk til dette har gått ned i perioden 2007-2008. I tillegg opplever kun 20 prosent av IA-virksomhetene at arbeidslivssenterets bistand har ført til at de jobber bedre for å øke den reelle pensjoneringsalderen. Tiltak rettet mot å redusere sykefraværet og inkludere personer med redusert arbeidsevne vil trolig bidra til å øke den reelle pensjoneringsalderen, men sentrenes spesifikke bidrag til bedre seniorarbeid i IA-virksomhetene synes å være begrenset.

2.3 Arbeidslivssentrene er i begrenset grad integrert i den nye NAV-organisasjonen

Arbeidslivssentrene er underlagt NAV Fylkes styring for at hvert enkelt fylke skal kunne tilpasse og målrette IA-arbeidet mot de utfordringer som finnes på lokalt nivå. Undersøkelsen viser at fylkesledelsen i mange fylker ikke har sikret en videreutvikling og god integrasjon av arbeidslivssentrene i den nye NAV-organisasjonen. NAV fylke følger i liten grad opp om arbeidslivssentrene prioriterer virksomheter med høyt sykefravær. Videre har flere fylker i mindre grad lyktes med å skape en forankring av nye arbeidsoppgaver for arbeidslivssentrene og en god samhandling med NAV lokal. Arbeidsfordelingen mellom arbeidslivssenteret og NAV lokal har i enkelte fylker vært omstridt, særlig i forbindelse med oppfølging av enkeltpersoner og gjennomføring av dialogmøte for sykemeldte ved seks måneders sykefravær ("dialogmøte-2"). Det er manglende informasjonsflyt og samhandling mellom arbeidslivssentrene og NAV lokal om hvilke IA-virksomheter som bør prioriteres i den systemrettede bistanden. Dette svekker grunnlaget for å målrette bistanden mot IA-virksomheter med høyt sykefravær. Arbeids- og velferdsdirektoratet har presisert arbeidslivssentrenes rolle og oppgaver, men har ikke sikret seg en god rapportering fra NAV Fylke om dette.

I 2007 ble det innført ny ikt-støtte for arbeidslivssentrene. Denne skulle gi IA-rådgiverne støtte til å prioritere og bistå IA-virksomhetene. Ledere i etaten skulle også få en bedre mulighet til å følge opp ressursinnsatsen i arbeidslivssentrene. Undersøkelsen viser at funksjonaliteten i det nye ikt-verktøyet i mindre grad er tilpasset arbeidslivssentrenes oppgaver, og at registreringspraksisen ikke er enhetlig. Konsekvensen er at IA-rådgiverne mangler et effektivt verktøy for å bistå IA-virksomhetene, og at styringsdata for ledere i arbeidslivssenteret, NAV Fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet til dels er upålitelig. Undersøkelsen viser at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad har sikret at innføringen av ny ikt-støtte for arbeidslivssentrene har gitt gevinster. Det har blant annet ikke blitt laget nasjonale rutinebeskrivelser for registrering av arbeidslivssentrenes leverte tjenester. Hvert enkelt senter har derfor brukt unødvendig mye ressurser på å utforme egne rutiner. Det er grunn til å stille spørsmål om direktoratet har gjort nok for å sikre at IA-rådgiverne har fått tilstrekkelig opplæring i bruken av verktøyet, og om kompetansen er god nok.

7) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hoved-analyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

2.4 Vedvarende mindreforbruk og svak kontroll i tildeling av tilretteleggingstilskudd

Bevilgningene til tilretteleggingstilskudd har økt de siste årene, men det har i alle årene fra 2005 til 2008 vært et betydelig mindreforbruk. I 2007 og 2008 utgjorde mindreforbruket henholdsvis 33 og 17 prosent av den samlede bevilgningen til tilskuddsordningen. Det gjør at det kan stilles spørsmål ved om budsjetteringen av tilskuddet er realistisk. Undersøkelsen viser at så godt som alle søknader om tilretteleggingstilskudd blir innvilget. Videre viser undersøkelsen at bedrifter med det høyeste sykefraværet er underrepresentert blant mottakere av tilskudd. Dersom nivået på bevilgningene opprettholdes, vil bedre informasjon om tilskuddsordningen til bedrifter med høyt sykefravær både kunne bidra til redusert mindreforbruk og høyere måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at rammene for tilretteleggingstilskuddet er basert på inngåtte avtaler med partene i arbeidslivet og at spesielt for budsjettåret 2007 økte bevilgningen betydelig fra foregående år.⁸ Det har vært utfordrende for Arbeids- og velferdsdirektoratet å disponere en stor bevilgningsøkning fra et år til et annet, men etter departementets vurdering har Arbeids- og velferdsetaten i tilstrekkelig grad klart å tilpasse bruken av tilretteleggingstilskuddet til endrede rammer. Mindreforbruket kan etter departementets vurdering i stor grad forklares med at tilsagn som er gitt i ett kalenderår kommer til utbetaling i det neste.

Undersøkelsen gir videre grunnlag for å stille spørsmål ved om forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet er målrettet og effektiv. Tilretteleggingstilskuddet er i begrenset grad gitt til virksomheter med høyest sykefravær. Blant virksomheter med et sykefravær over 12 prosent er andelen som mottar tilskudd lavere enn blant virksomheter med et sykefravær på mellom 6 og 12 prosent. Departementet presiserer at det ikke er gitt styringssignaler i tildelingsbrevet om å målrette bruken av tilretteleggingstilskuddet, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet i sitt mål- og disponeringsskriv til NAV Fylke har presisert at tilretteleggingstilskuddet skal prioriteres mot store virksomheter med høyt sykefravær.⁹

Retningslinjene for tildeling av tilretteleggingstilskudd gir stort rom for å utøve skjønn. Under-

søkelsen viser at det er ulik forståelse mellom saksbehandlerne for når tilskuddet kan benyttes, særlig når det gjelder hva slags gjenstander det kan gis tilskudd til. Det er også uklart for mange saksbehandlere hvor skillet går mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og tiltak som gir rett til tilskudd. Samlet sett innebærer dette en betydelig risiko for at det utvikles en ulik praksis mellom fylkene i behandling av søknader. Videre skjer det i liten grad en reell kontroll av saksbehandlerens innstilling til vedtak. Flere arbeidslivssentre evaluerer heller ikke systematisk bruken av tilretteleggingstilskudd. Fravær av kvalitetskontroller og rutiner for evaluering innebærer en risiko for at det gis tilretteleggingstilskudd til tiltak som ikke er nødvendige og hensiktsmessige. Mangelfull kontroll øker også risikoen for misligheter. Arbeids- og velferdsdirektoratet har de siste årene gjort lite for å sikre lik praksis mellom fylkene og tilstrekkelig kontroll i behandlingen av søknader om tilretteleggingstilskudd.

Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å revidere retningslinjene med tanke på å forenkle saksbehandlingen på området.¹⁰ Direktoratet vil i den forbindelse presisere formålet med tilretteleggingstilskuddet, arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og vilkårene for bruk av tilskuddet til kjøp av gjenstander. I de nye retningslinjene vil det ifølge departementet også bli understreket at tilskuddet ikke skal benyttes i belønningsøyemed.

Departementet oppgir også at det vil følge opp den interne kontrollen i Arbeids- og velferdssetaten, jf. omtale i St.prp. nr. 51 (2008-2009). Svakheter i den interne kontrollen som er avdekket i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet vil bli håndtert i sammenheng med etatens allmenne arbeid med intern kontroll.

Undersøkelsen viser videre at tilretteleggingstilskuddet stimulerer til at det blir satt i gang tiltak for sykemeldte på arbeidsplassen, men at mange av tiltakene det gis tilskudd til med stor sannsynlighet ville blitt gjennomført også uten tilskudd. IA-virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd opplever en viss nedgang i sykefraværet, men effekten er beskjeden.

Ifølge rundskrivet om tilretteleggingstilskudd, skal en søknad om tilskudd være ferdigbehandlet og vedtak sendt arbeidsgiver senest innen to uker

8) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

9) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

10) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hovedanalyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

fra søknaden er mottatt i Arbeids- og velferds-etaten. Undersøkelsen viser at verken Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Fylke eller arbeidslivssentrene har styringsinformasjon om saksbehandlingstider for tilretteleggingstilskudd. Riksrevisjonens gjennomgang av saksmapper i et utvalg fylker viser at normtiden på to uker i mange tilfeller ikke overholdes. Undersøkelsen viser også at mange av de innvilgede søknadene manglet tilstrekkelig dokumentasjon fra søker. NAV Fylkes og direktoratets rapportering for 2008 inneholder ikke noen informasjon om resultater av tilskuddet. Dette understreker behovet for bedre styringsinformasjon og oppfølging på området.

Departementet kommenterer at resultater av virkemiddelbruk mest hensiktsmessig avdekkes gjennom evalueringer.¹¹ Ifølge departementet inngår tilretteleggingstilskuddet i evalueringen av IA-avtalen, hvor evaluator (SINTEF Helse) har vurdert bruken av og effekten av virkemidler og tiltak, herunder effekten på virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd.

2.5 Mangelfull overordnet styring og oppfølging av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene i begrenset grad er styrket og integrert i den nye Arbeids- og velferdsetaten, og at mange NAV Fylker har en svak resultatoppfølging av sentrene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har konkretisert arbeidslivssentrenes ressurser, rolle og oppgaver, men har hatt en mangelfull oppfølging av NAV Fylkes bruk av arbeidslivssentrene. Ifølge direktoratet er andelen virksomheter med måltall for reduksjon i sykefravær en resultatindikator for arbeidslivssentrene, men direktoratet har ikke fulgt opp NAV Fylker med svake resultater på denne indikatoren. Direktoratet har heller ikke tydelig definert hva NAV Fylke skal rapportere om arbeidslivssentrene, og innholdet i fylkenes rapportering er av en svært ulik karakter. Som en konsekvens av dette er det vanskelig for direktoratet å vurdere måloppnåelsen, sammenligne fylkenes innsats og identifisere tiltak som vil kunne bedre måloppnåelsen i arbeidslivssentrene.

Videre viser undersøkelsen at det er svakheter i Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering om arbeidslivssentrene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det svekker departementets

mulighet til å kunne ta opp eventuelle avvik i styringsdialogen med direktoratet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at det i stor grad følger opp og får dekket sitt informasjonsbehov om arbeidslivssentrene i koordineringsgruppen med partene i arbeidslivet. For øvrig følger Arbeids- og inkluderingsdepartementet opp arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet gjennom Arbeids- og velferds-etatens samlede måloppnåelse på IA-området i den ordinære styringsdialogen. Arbeidslivssentrenes virksomhet og forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet er lite omtalt i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget.

Departementet viser til at det ut fra en samlet vurdering av risiko og vesentlighet ikke har vært grunnlag for en mer detaljert og tettere styring, kontroll og oppfølging av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet fra departementets side.¹² Departementet understreker at resultatene av de evalueringer som ble gjort frem til 2005 i seg selv ikke ga grunnlag for å gjennomføre en tettere styring og kontroll av områdene. I tillegg mener departementet at bevilgningen til tilretteleggingstilskuddet er blitt benyttet, og har lagt til grunn at tildelingene er foretatt i henhold til gjeldende forskrifter og retningslinjer. Ifølge departementet har Arbeids- og velferdsdirektoratet de siste årene heller ikke informert departementet om eventuelle vesentlige problemområder knyttet til arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet.

Departementet oppgir at det har merket seg at Riksrevisjonen har merknader til etatens forvaltning av tilretteleggingstilskuddet.¹³ Dette gjelder for eksempel mangler ved styringsinformasjonen om saksbehandlingstiden for tilskuddet, risiko for manglende likebehandling av søknader om tilretteleggingstilskuddet og svak intern kontroll knyttet til tildeling av tilskuddet. Disse forholdene vil bli tatt opp sammen med departementets vurdering av virkemidlene i IA-arbeidet, i forbindelse med at gjeldende IA-avtale går ut 31. desember 2009, samt i forbindelse med oppfølgingen av St.prp. nr. 51 (2008-2009).

11) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hoved-analyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

12) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hoved-analyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

13) Arbeids- og inkluderingsdepartementets kommentarer til hoved-analyserapporten i brev av 4. juni 2009 til Riksrevisjonen.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene i varierende grad bidrar til måloppnåelse på IA-området. Arbeidslivssentrene bidrar til bedre oppfølging av sykemeldte i mange virksomheter, men jobber i mindre grad aktivt for å få IA-virksomheter til å rekruttere personer med redusert arbeidsevne. Dette til tross for at flere stillinger til arbeidslivssentrene i 2007 skulle styrke arbeidet med å rekruttere personer med redusert arbeidsevne i IA-virksomhetene. Etter Riksrevisjonens vurdering har arbeidslivssentrene i for liten grad prioritert arbeidet med å motivere IA-virksomhetene til å rekruttere personer med nedsatt arbeidsevne.

Undersøkelsen viser videre at arbeidslivssentrene har rekruttert mange IA-plasser, men at de lokale NAV-kontorene i liten grad sørger for at disse plassene blir benyttet. Ifølge departementet gir mange IA-virksomheter tilbud om Arbeidspraksis som er svært lik ordningen med IA-plass, og dette tiltaket har et betydelig høyere antall deltakere enn IA-plass. Etter Riksrevisjonens vurdering må Arbeids- og inkluderingsdepartementet avklare om IA-plass er et hensiktsmessig tiltak, og i hvilken grad det skal brukes ressurser på å rekruttere slike plasser. Hvis departementet mener at IA-plass er et hensiktsmessig tiltak, må det påse at NAV benytter de rekrutterte plassene.

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene kan bli bedre til å målrette innsatsen mot virksomheter som har størst utfordringer i IA-arbeidet. Blant annet gjennom bedre samhandling med de lokale NAV-kontorene kan bistanden bli mer målrettet. Undersøkelsen viser også at slik arbeidslivssentrenes ikt-støtte fungerer i dag, sikrer den i liten grad en god informasjonsflyt med NAV lokal og en god bistand til IA-virksomhetene. Til tross for samarbeidsavtalen med arbeidslivssenteret har mange IA-virksomheter ikke etablert et systematisk IA-arbeid. Arbeidslivssentrene er ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke en tilsynsmyndighet, og har derfor ikke myndighet til å pålegge den enkelte IA-virksomhet å følge opp sine lovpålagte plikter. Etter Riksrevisjonens vurdering kan arbeidslivssentrene bruke sine virkemidler mer målrettet og effektivt slik at arbeidsgivere etablerer et kontinuerlig IA-arbeid og iverksetter bedriftsinterne tiltak for sine sykemeldte.

Det er betydelige svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet. Det er manglende intern

kontroll i behandlingen av søknader og for lite systematikk i arbeidslivssentrenes evaluering av bruken av tilskuddet. Dette øker ikke bare risikoen for misligheter, men også for at det utvikles en ulik praksis mellom sentrene med hensyn til hvilke tiltak som får tilskudd. Arbeids- og velferdsetaten har ikke styringsinformasjon om saksbehandlingstid, samtidig som Riksrevisjonens undersøkelse viser at normtiden på to uker i mange tilfeller ikke overholdes. I NAV Fylkes og Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering har det heller ikke vært gitt informasjon om resultater av tilskuddet. Riksrevisjonen har merket seg at retningslinjene for tilretteleggingstilskuddet er under utbedring, at departementet vil følge opp den interne kontrollen i forvaltningen av tilskuddsordningen, at etatens rapportering for 2009 vil omhandle erfaringer med tilskuddet, og at evalueringen av IA-avtalen vil gi informasjon om resultater av ordningen. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet og direktoratet følger opp at disse tiltakene i praksis fører til bedre intern kontroll i Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilretteleggingstilskuddet, samt god måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Bevilgningene til tilretteleggingstilskuddet har variert de siste årene, men det har vært et vedvarende mindreforbruk av midlene. Samtidig er det mange virksomheter med høyt sykefravær som ikke søker om tilretteleggingstilskudd. Dette indikerer at det er et potensiale for økt bruk av tilskudd til denne gruppen. Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering kan mindreforbruket i stor grad forklares med at tilsagn som er gitt i ett kalenderår kommer til utbetaling i det neste. Riksrevisjonen vil bemerke at det følger av bevilgningsreglementet at selv om bevilgningen er overførbar, skal bevilgningen for det enkelte budsjettår likevel ikke settes høyere enn det som antas å bli utbetalt innenfor regnskapsåret. Dersom tilskuddsmottakere i stor utstrekning får tilsagn i ett år og utbetaling i det neste, bør det i tilfelle innhentes tilsagnsfullmakt.

Undersøkelsen viser at mange NAV Fylker har en svak resultatoppfølging av arbeidslivssentrene, og at sentrene i begrenset grad er styrket og integrert i den nye NAV-organisasjonen. I 2007 og 2008 ble det til sammen bevilget 50 mill. kroner til styrking av sentrene, men sentrene ble ikke styrket i henhold til de økte bevilgningene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har presisert arbeidslivssentrenes ressurser, rolle og oppgaver i NAV-organisasjonen, men har ikke sikret seg en

god rapportering fra NAV Fylke om dette. Det gjør at direktoratet for en stor del mangler et grunnlag for å vurdere arbeidslivssentrene måloppnåelse, og for å iverksette tiltak der måloppnåelsen er svak. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler at det vil bruke Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet i sin vurdering av virkemidlene i IA-arbeidet ved forhandling om eventuell ny IA-avtale høsten 2009. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet også i den løpende styringen bør ta et større ansvar for en mer helhetlig og målrettet utnyttelse av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 7. august 2009 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. juni 2009 om Riksrevisjonens undersøkelser av Arbeids- og velferdsetatens innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet.

I hovedanalyserapporten gir Riksrevisjonen en grundig beskrivelse av arbeidslivssentrene innsats og av forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet. Det er bred politisk enighet om at arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet er sentrale virkemidler i arbeidet for å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Riksrevisjonens gjennomgang og den omfattende evalueringen som nylig er utført av SINTEF vil begge danne nyttige grunnlag for den videre utviklingen av disse virkemidlene.

1. Samhandling mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse har fylkesledelsen i mange fylker ikke i tilstrekkelig grad sikret videreutvikling og god integrasjon av arbeidslivssentrene etter omorganiseringen som følger av NAV-reformen. Jeg vil ta med meg denne vurderingen i det videre arbeidet, men det er likevel behov for å sette dette i en sammenheng.

I evalueringen av IA-avtalen av juni 2009 påpeker SINTEF at arbeidslivssentrene arbeidssituasjon har blitt påvirket av NAV-reformen.

Ifølge evalueringen fungerer samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og resten av organisasjonen tilfredsstillende, men dette avhenger av hvor langt NAV-kontorene har kommet i sin omstillingsprosess. I St.prp. nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten ble Stortinget informert om de utfordringer Arbeids- og velferdsetaten har stått overfor siden opprettelsen i 2006. Dette har vært en krevende reformperiode med NAV-reformen, pensjonsreformen og utskillelse av helserefusjoner. NAV-reformen har medført omfattende endringer på alle nivåer i etaten, samtidig som nye virkemidler har blitt og skal innføres som oppfølging av St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. De organisatoriske endringene knyttet til NAV-reformen, herunder etablering av NAV-kontorer og forvaltningsenheter, er gjennomført som planlagt.

Riksrevisjonen poengterer at styrket samhandling mellom de lokale NAV-kontor og arbeidslivssentrene vil kunne målrette bistanden bedre. Jeg er enig i at det er grunnlag for å vurdere denne regionale samhandlingen nærmere. Den nåværende avtalen om inkluderende arbeidsliv med partene i arbeidslivet går ut den 31. desember 2009, og det vil være naturlig å se arbeidslivssentrene rolle i sammenheng med hvordan samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv blir videreført.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen har påpekt at arbeidslivssentrene manglende IKT-støtte svekker informasjonsflyten mellom de lokale NAV-kontorene og arbeidslivssentrene. Videre påpeker Riksrevisjonen at det i liten grad er etablert gode rapporteringsindikatorer som kan gi grunnlag for å vurdere i hvilken grad arbeidslivssentrene når oppsatte mål for sin virksomhet. Departementet vil i den videre styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere tiltak for å bedre dette. Jeg vil imidlertid presisere at denne typen utviklingstiltak, herunder utvikling av ny IKT-støtte, må vurderes og prioriteres innenfor rammen av etatens samlede utviklingsbehov, gjennomføringsevne og ressurs-situasjon.

2. Internkontroll i forvaltning av tilretteleggingstilskuddet og rammen for tilretteleggingstilskuddet

Riksrevisjonen har funnet svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet knyttet til

manglende internkontroll, og påpeker i denne sammenheng at saksbehandlingstiden for tilretteleggingstilskuddet varierer og at bruken av tilskuddet ikke evalueres systematisk. Departementet vil vurdere behov for tiltak på dette området på nytt i lys av Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering om erfaringer med bruken av tilskuddsordningen i 2009 og IA-evalueringens omtale av tilretteleggingstilskuddet.

Rammen for tilretteleggingstilskuddet har variert de siste år. Rammen for tilretteleggingstilskuddet har vært fastsatt av Stortinget på grunnlag av avtalen med partene i arbeidslivet. Denne rammen ble tredoblet fra 2006 til 2007 (fra 60 mill. kroner til 200 mill. kroner). Videre er det slik at tilsagn om tilretteleggingstilskudd som gis på slutten av et kalenderår blir utbetalt året etter, når tiltaket er dokumentert gjennomført.

Jeg er enig i at det har tatt tid for Arbeids- og velferdsetaten å tilpasse bruken av tilretteleggingstilskuddet til økte rammer. Virkemidlene som arbeidslivssentrene rår over er imidlertid basert på informasjon og veiledning til de aktuelle virksomhetene, og disse står fritt til å benytte seg av tilbudet.

Jeg vil også peke på at mindreforbruket har blitt redusert fra 2007 og til 2008, og at bruken av tilskuddsordningen følges opp jevnlig. Status per mai 2009 viser at om lag 60 pst. av disponibel ramme er bundet opp i tildelte tilsagn om støtte til tilretteleggingstilskudd. Dette indikerer at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå har en bedre kontroll med at tilskuddsordningen i størst mulig grad brukes i løpet av budsjettåret.

3. Arbeidslivssentrenes innsats for et mer inkluderende arbeidsliv

Riksrevisjonen bemerker at arbeidslivssentrene i varierende grad bidrar til måloppnåelse på IA-området. Jeg vil understreke at det er mange forhold som påvirker måloppnåelsen på dette utfordrende feltet, og at det er vanskelig å isolere effekten av arbeidslivssentrenes innsats.

Jeg er enig i at arbeidslivssentrenes systemrettede bistand spiller en viktig rolle. Samtidig er det slik at det er den enkelte virksomhet som bestemmer hvilke mål de ønsker å ha for sitt IA-arbeid. Oppfølging av sykefravær har en sentral plass for ansatte i arbeidslivssentrene. Dette har sammenheng med at de fleste IA-virksomheter har mål om bedret sykefraværsoppfølging og

derigjennom redusert sykefravær. Det er ikke gitt styringssignaler om at arbeidslivssentrene skal prioritere spesielle typer virksomheter, eksempelvis de som har de største utfordringene. Arbeids- og velferdsdirektoratet orienterte imidlertid høsten 2008 koordineringsgruppen for IA-avtalen om at de la opp til at arbeidslivssentrenes innsats i større grad skulle fokusere på virksomheter som har store utfordringer ift. sykefravær. Verken departementet eller partene i arbeidslivet hadde merknader til dette.

Riksrevisjonens har i sin analyse av arbeidslivssentrenes innsats innen delmål 2 i IA-avtalen fokusert på hvordan tiltaket IA-plass har blitt implementert. Jeg mener at det er for snevert å vurdere etatens bidrag til økt rekruttering til arbeidslivet av personer med nedsatt funksjonsevne bare ut fra bruken av virkemidlet IA-plass. Mange personer med redusert arbeidsevne formidles til ordinært arbeid gjennom tradisjonelle arbeidspraksistiltak eller ulike tiltak med lønns-tilskudd. Erfaringen er at mange IA-virksomheter har benyttet tilbudet om "Arbeidspraksis" til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette tiltaket er svært likt ordningen med IA-plass, og har et betydelig høyere antall deltakere.

Både Riksrevisjonen og SINTEF konkluderer med at IA-plasser ikke har hatt ønsket effekt og utbredelse i virksomhetene. SINTEF peker på at Arbeids- og velferdsetaten ikke har register som inneholder informasjon som kan bidra til en god match med virksomhetens behov. Noe av dette skyldes for spesifikke bestillinger fra virksomhetene. En annen hovedforklaring til lite bruk av IA-plasser er ifølge evalueringen at tiltaket er for likt andre tiltak, som for eksempel praksisplasser og utprøvningsplasser.

I løpet av høsten skal dagens IA-avtale gjennomgås sammen med partene i arbeidslivet. Jeg finner det naturlig at ordningen med IA-plasser vurderes i den sammenheng, i lys av funnene som Riksrevisjonen og SINTEF har gjort.

4. Departementets videre oppfølging av merknadene fra Riksrevisjonen

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av arbeidslivssentrene og av tilretteleggingstilskuddet vil sammen med IA-evalueringen danne et nyttig og konstruktivt grunnlag for departementets arbeid med å utvikle virkemidlene i IA-arbeidet. Dette vil være særlig viktig når vi sammen med partene i arbeidslivet i høst skal gjennomgå dagens

avtale og vurdere det videre samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin løpende styring bør ta et større ansvar for en mer helhetlig og målrettet utnyttelse av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet. Jeg vil her minne om at i en samlet vurdering av risiko og vesentlighet for Arbeids- og velferdsetatens virksomhet har jeg ikke funnet grunnlag for å rette større oppmerksomhet mot arbeidslivssentrene og tildeling av tilretteleggingstilskuddet enn den som faktisk har vært tilfelle. Jeg mener imidlertid at det vil være viktig å ta med seg de evalueringsresultatene som nå foreligger i det videre arbeidet.

Departementet vil gjennom styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet følge opp arbeidslivssentrenes samhandling med NAV-kontorene lokalt, samt vurdere behov for tiltak for å rette opp de svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet som Riksrevisjonen har påvist."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil bruke undersøkelsen til å utvikle virkemidlene på IA-området videre, særlig ved å gjennomgå ordningen med IA-plass, samhandlingen mellom arbeidslivssentrene og de lokale NAV-kontorene, samt arbeidslivssentrenes resultatrapportering og ikt-støtte.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet vil vurdere tiltak for å bedre internkontrollen i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet. Selv om mindreforbruket er redusert, er det ikke i samsvar med bevilgningsreglementets § 5 at 17 prosent av midlene ikke ble utbetalt i 2008. Riksrevisjonen vil understreke at selv om bevilgningen er overførbar, skal bevilgningen for det enkelte budsjettår ikke settes høyere enn det som antas å bli utbetalt innenfor regnskapsåret. Etter Riksrevisjonens vurdering kan arbeidslivssentrene bli bedre til å stimulere virksomheter med et høyt sykefravær til å søke om tilretteleggingstilskudd, og dermed redusere mindreforbruket og få høyere måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at nesten 80 prosent av de spurte IA-virksomhetene mener at bistanden fra arbeidslivssenteret ikke har ført til at de jobber bedre for å nå målet om å rekruttere flere med redusert arbeidsevne (delmål 2 i IA-avtalen). Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at arbeidslivssentrenes bistand ikke godt nok har fremmet dette delmålet i IA-avtalen.

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene i begrenset grad målretter innsatsen mot virksomheter som har størst utfordringer i IA-arbeidet, og at det i varierende grad er etablert en god samhandling med de lokale NAV-kontorene om dette. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å forbedre samhandlingen mellom arbeidslivssentrene og de lokale NAV-kontorene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler at det fra departementets side ikke er gitt styringssignaler om at sentrene skal prioritere virksomheter som har størst utfordringer, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt opp til en slik prioritering. Riksrevisjonen vil presisere at det framgår av bevilgningsreglementets § 10 første ledd at "utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater". Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer det at hvis arbeidslivssentrene skal bidra effektivt til at de nasjonale IA-målene nås, må innsatsen målrettes mer mot virksomheter med størst resultatpotensial.

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene ikke er styrket i henhold til Stortingets bevilgninger i 2007 og 2008. Videre viser undersøkelsen at både Arbeids- og velferdsdirektoratet og mange NAV Fylker har en svak resultatoppfølging av sentrene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i svaret at tiltak for å forbedre arbeidslivssentrenes resultatrapportering vil bli vurdert. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det også være nødvendig at Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke i større grad følger opp arbeidslivssentrenes ressursbruk, prioriteringer og måloppnåelse.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vil følge opp arbeidslivssentrenes samhandling med NAV-kontorene lokalt, samt vurdere behov for tiltak for å rette opp de svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet som Riksrevisjonen har påvist. For å fremme god måloppnåelse i

IA-arbeidet er det etter Riksrevisjonens vurdering helt nødvendig at arbeidslivssentrene og de lokale NAV-kontorene samarbeider på en systematisk og god måte. Riksrevisjonen forventer at departementet følger opp disse forholdene og de

andre avvikene som undersøkelsen viser, slik at resultatoppnåelsen i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet sikres.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. august 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Kjellbjørg Lunde

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: NAVs innsats for et
inkluderende arbeidsliv gjennom
arbeidslivssentrene og
tilretteleggingstilskuddet

Vedlegg til Dokument nr. 3:15 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	21		
1.1	Bakgrunn	21		
1.2	Formål og problemstillinger	21		
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23		
2.1	Undersøkelsen av arbeidslivssentrenes interne styring, samhandling, ikt-støtte og kompetanse	23		
2.2	Undersøkelsen av arbeidslivssentrenes resultater	23		
2.3	Undersøkelsen av forvaltning og oppfølging av tilretteleggingstilskuddet	24		
2.4	Undersøkelsen av Arbeids- og velferdsetatens styring	24		
2.5	Undersøkelsen av Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring	25		
3	Revisjonskriterier	26		
3.1	Krav til virksomheten ved NAVs arbeidslivssentre	26		
3.2	Krav til forvaltning av tilretteleggingstilskuddet	27		
3.3	Krav til intern styring og kontroll	27		
3.4	Krav til departementenes etatsstyring	28		
4	Arbeidslivssentrenes drift og resultater	30		
4.1	Arbeidslivssentrenes organisering og ressurser	30		
4.2	Hvordan prioriterer arbeidslivssentrene ressursene?	31		
4.3	Hvordan ivaretar arbeidslivssentrene sitt ansvar som er nedfelt i samarbeidsavtalene med IA-virksomhetene?	32		
4.4	I hvilken grad er det innført et nyttig og pålitelig elektronisk støtte- og styringssystem for arbeidslivssentrene?	35		
4.5	Hvordan samhandler arbeidslivssentrene og NAV lokal?	35		
4.6	Vurderinger	36		
5	Forvaltning og effekter av tilretteleggingstilskuddet	39		
5.1	Bevilgning og fordeling av søknader om tilretteleggingstilskudd	39		
5.2	I hvilken grad får IA-virksomheter god informasjon og et raskt svar på søknader om tilretteleggingstilskudd?	40		
5.3	I hvilken grad fører tilretteleggingstilskuddet til at tiltak iverksettes og personer med redusert arbeidsevne opprettholder arbeidsforholdet?	42		
5.4	I hvilken grad er det en likebehandling i søknader om tilretteleggingstilskudd?	43		
5.5	I hvilken grad er det en tilstrekkelig intern kontroll i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet?	43		
5.6	Vurderinger	45		
6	Direktoratets og fylkenes styring og oppfølging	47		
6.1	Hvordan styrer Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidslivssentrene og bruken av tilretteleggingstilskudd?	47		
6.2	Hvordan styrer NAV Fylkene arbeidslivssentrene?	48		
6.3	Vurderinger	49		
7	Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging	50		
7.1	Hvilken styring og oppfølging har Arbeids- og inkluderingsdepartementet av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet?	50		
7.2	Vurderinger	51		
8	Samlede vurderinger	53		
8.1	Arbeidslivssentrene er i begrenset grad styrket	53		
8.2	Arbeidslivssentrene bidrar i varierende grad til måloppnåelse på IA-området	53		
8.3	Arbeidslivssentrene er i begrenset grad integrert i den nye NAV-organisasjonen	53		
8.4	Vedvarende mindreforbruk og svak kontroll i tildeling av tilretteleggingstilskudd	54		
8.5	Den overordnede styringen og oppfølgingen av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet er mangelfull	54		

Litteraturliste	55
Vedlegg	
1: Regresjonsanalysene	57
2: Statistikk om respondentene i spørreundersøkelsene	59

Tabelloversikt

Tabell 1	Utgifter (omregnet til 2008 kroner) og antall faktisk gjennomførte årsverk i arbeidslivssentrene i perioden 2005–2008	30
Tabell 2	IA-rådgivernes tidsbruk til systemrettet bistand	31
Tabell 3	"Har din virksomhet en fast kontaktperson hos NAV?"	33
Tabell 4	Andel IA-virksomheter med måltall på delmål 1 og 2 per 30. juni 2008	33
Tabell 5	IA-rådgivernes svar på spørsmålet "I hvilken grad opplever du at systemstøtten i Arena er nyttig i arbeidet med å gi bistand til IA-virksomhetene?"	35
Tabell 6	Utvikling i bevilgning, utgifter og antall søknader om tilretteleggingstilskudd i perioden 2005–2008	39
Tabell 7	Utviklingen i tilretteleggingstilskudd i perioden 2005–2008 fordelt på sektor	40
Tabell 8	Antall IA-virksomheter totalt og med tilskudd etter gjennomsnittlig sykefraværnsnivå	40
Tabell 9	IA-virksomheters kjennskap til søknadsprosessen for tilretteleggingstilskudd	41
Tabell 10	Saksbehandlingstid for søknader om tilretteleggingstilskudd	41
Tabell 11	Innvilget beløp i vignettundersøkelse (2008) og i reell saksbehandling	43
Tabell 12	Regresjonsmodeller for effekten av sentrenes bistand med prosentvis endring i sykefraværet som avhengig variabel	57
Tabell 13	Regresjonsmodeller for effekten av tilretteleggingstilskuddet med prosentvis endring i sykefraværet som avhengig variabel	58
Tabell 14	Populasjon, utvalg og respondenter ved IA-virksomheter – fordelt på størrelse og sektor	59

Tabell 15	IA-virksomhetenes svar fordelt på fylke	59
Tabell 16	Respondenter ved arbeidslivssentrene fordelt på stilling	60
Tabell 17	Respondenter ved arbeidslivssentrene fordelt på fylke	60

Figuroversikt

Figur 1	Andel virksomheter registrert med tjenester fra arbeidslivssentrene i perioden 26. mars 2007 – 30. juni 2008	32
Figur 2	"I hvilken grad opplever du at bistanden fra arbeidslivssenteret har ført til at din virksomhet nå jobber bedre for å: ..."	34
Figur 3	"Ville tiltaket blitt satt i verk uten tilretteleggingstilskuddet?"	42

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et sentralt mål i arbeidsmarkedspolitikken er å skape et inkluderende arbeidsliv slik at færre personer faller permanent utenfor arbeidsmarkedet.¹ I intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom partene i arbeidslivet og myndighetene er dette målet konkretisert til å redusere sykefraværet, få flere med redusert arbeidsevne over i arbeid og øke den reelle pensjoneringsalderen.²

Arbeids- og sosialkomiteen har pekt på at NAVs arbeidslivssentre er en svært viktig aktør i IA-arbeidet.³ Arbeidslivssentrene ble etablert tidlig i 2002 som en følge av den første IA-avtalen. Sentrenes hovedoppgave er å støtte opp under IA-virksomhetenes egen innsats for å forebygge sykefravær og overgang til passive trygdeordninger. Sentrene inngår samarbeidsavtaler med bedrifter og offentlige arbeidsgivere som ønsker å bli IA-virksomhet og å jobbe aktivt for å realisere målene med IA-avtalen på sin arbeidsplass. Per tredje kvartal 2008 hadde arbeidslivssentrene inngått samarbeidsavtale med 42 500 virksomheter. Alle IA-virksomheter skal ha en egen kontaktperson i et arbeidslivssenter som gir støtte, veiledning og råd. Sentrene tilbyr også kurs i hvordan virksomhetene kan jobbe for å bli en mer inkluderende arbeidsplass. Det er de lokale NAV-kontorene som er hovedansvarlig for oppfølging og iverksettelse av tiltak overfor den enkelte sykemeldte eller arbeidssøker, men arbeidslivssentrene kan koordinere og bistå i krevende enkeltsaker i IA-virksomhetene.

Arbeidslivssentrene er organisert som selvstendige enheter i hvert fylke. De er underlagt fylkeskontorenes⁴ styring. På landsbasis ble det gjen-

nomført om lag 410 årsverk i arbeidslivssentrene i 2008. Arbeids- og velferdsetaten har fått økte bevilgninger de siste årene for å styrke arbeidslivssentrene. I 2008 var den samlede driftsbevilgningen til arbeidslivssentrene på om lag 250 mill. kroner.⁵

Tilretteleggingstilskuddet er et virkemiddel for å skape et inkluderende arbeidsliv. Formålet med tilskuddet er å stimulere IA-virksomheter i privat og offentlig sektor til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet.⁶ Eksempler på tiltak som kan få tilskudd er utprøving, tilrettelegging eller arbeidstrening, merutgifter til vikar eller ekstrahjelp for delvis sykemeldte, arbeidshjelpemidler og spesielle utviklingstiltak i virksomheten for å forebygge sykefravær og som underbygger delmålene i IA-avtalen.

Tilretteleggingstilskuddet ble etablert som en følge av IA-avtalen,⁷ og ble innført fra 1. april 2002. Tilskuddet har vært forbeholdt IA-virksomheter siden 1. januar 2004.⁸ For 2008 ble det bevilget 300 mill. kroner til ordningen med tilretteleggingstilskudd.⁹ Arbeidslivssentrene innstiller i søknader om tilretteleggingstilskudd, mens vedtaket i de fleste fylkene gjøres i forvaltningsenhetene eller ved NAV lokal¹⁰. Arbeidslivssentrene har et viktig ansvar for forvaltningen av tilskuddet gjennom saksinnstillingene og den løpende kontakten med virksomhetene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere i hvilken grad arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet bidrar til et mer inkluderende arbeidsliv, og om det er etablert en drift, samhandling og styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet.

- 1) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 27.
- 2) Den første intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet høsten 2001. Høsten 2003 ble avtalen evaluert, og i desember samme år signerte partene en erklæring om videreføring ut avtaleperioden (31. desember 2005). Avtalen ble evaluert på nytt høsten 2005, og den 14. desember 2005 ble det inngått en ny IA-avtale med varighet fra 1. januar 2006 til 31. desember 2009. Reduksjon i sykefraværet fikk størst oppmerksomhet i den første avtaleperioden. I den andre avtalen ble regjeringen og partene i arbeidslivet enige om å legge mer vekt på målet om å øke den reelle pensjoneringsalderen og målet om å få flere med redusert funksjonsevne inn i arbeidslivet ("Om IA-avtalen" 2006).
- 3) Budsjett-innst. S. nr. 15 (2007–2008) s. 21–22.
- 4) Fylkeskontorene i Arbeids- og velferdsetaten kalles NAV Fylke.

- 5) Arbeids- og velferdsdirektoratets "Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2008".
- 6) Forskrift om tilretteleggingstilskudd.
- 7) Ot.prp. nr. 29 (2001–2002), s. 21.
- 8) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004), s. 5-6.
- 9) Kapittel 2650 Sykepenger, post 73 Tilretteleggingstilskudd, sum av saldert budsjett 2008 samt overføringer fra 2007.
- 10) NAV lokal er en samlebetegnelse på sammenslåtte NAV-kontor, NAV Trygd og NAV Arbeid.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har arbeidslivssentrene en tilfredsstillende intern styring, samhandling, ikt-støtte og kompetanse?
2. I hvilken grad oppnår arbeidslivssentrene resultater som kan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv?
3. I hvilken grad er forvaltningen og oppfølgingen av tilretteleggingstilskuddet god?
4. I hvilken grad har Arbeids- og velferdsetaten en styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet?
5. I hvilken grad har Arbeids- og inkluderingsdepartementet etablert en styring som sikrer høy resultatoppnåelse i arbeidslivssentrene og effekter av tilretteleggingstilskuddet?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I undersøkelsen er det innhentet en rekke ulike data av både kvalitativ og kvantitativ art. Data-innsamlingen ble gjennomført i perioden juni 2008 til februar 2009. Det er gjennomført intervjuer, innhentet styringsdokumenter og registerdata, gjennomført spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene og IA-virksomheter, og foretatt vignettundersøkelse av søknader om tilretteleggingstilskudd.

2.1 Undersøkelsen av arbeidslivssentrenes interne styring, samhandling, ikt-støtte og kompetanse

Den interne styringen i sentrene er vurdert på grunnlag av alle sentrenes styringsdokumenter for 2008. Kartlegging av sentrenes tidsbruk, prioriteringer, ikt-støtte, kompetanse og samhandling er gjort gjennom en elektronisk spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i sentrene. Spørreundersøkelsen hadde en svarprosent på 84,4. Se vedlegg 2 for nærmere informasjon om utvalget.

For å vurdere prioriteringer i sentrene er det også innhentet statistikk over sentrenes registrerte tjenesteleveranser. Disse tallene er til dels upålitelige fordi det er underregistrering av leverte tjenester, og fordi det er ulike rutiner for hvilke aktiviteter IA-rådgiverne legger til grunn for registrering. Det er derfor om en virksomhet har mottatt en tjeneste eller ikke som er analysert, framfor antall og type leverte tjenester.

Gjennom intervjuer i utvalgte arbeidslivssentre ble det innhentet supplerende informasjon om sentrenes styring, samhandling, kompetanse og ikt-støtte. Ett pilotbesøk ble gjennomført i Telemark i juni 2008, mens arbeidslivssentre i følgende fylker ble besøkt i november og desember 2008: Oppland, Akershus, Oslo, Hordaland, Rogaland og Vest-Agder. Ved hvert senter ble det gjennomført intervju med ledelsen samt gruppeintervju med tre IA-rådgivere. Arbeidslivssentrene ble valgt ut på grunnlag av deres prioritering av tidsbruken, saksbehandlingstid for søknader om tilretteleggingstilskudd og tilbakemeldinger fra IA-virksomheter slik det kom fram i Riksrevisjonens spørreundersøkelse til disse.

Både sentre med god og sentre med dårlig resultatoppnåelse ble valgt ut til intervju.

Spørreundersøkelsen til utvalgte IA-virksomheter ble gjennomført i oktober 2008. To fokusgrupper ble avholdt med representanter for sykehjems- og hotellbransjen for å kvalitetssikre spørreundersøkelsen. Et elektronisk spørreskjema ble sendt på e-post til arbeidslivssentrenes kontaktpersoner i 4432 virksomheter. 2109 av disse svarte, hvilket utgjør en svarprosent på 48. Svarprosenten er regnet ut fra alle som ble invitert til å svare. Den reelle svarprosenten er høyere enn oppgitt fordi en del av de som ble invitert til å svare, ikke hadde gyldig e-postadresse o.l. Små virksomheter og kommunal forvaltning er noe underrepresentert. Se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av utvalget.

2.2 Undersøkelsen av arbeidslivssentrenes resultater

For å vurdere arbeidslivssentrenes bidrag til et inkluderende arbeidsliv er det undersøkt hvordan sentrene ivaretar sitt ansvar nedfelt i samarbeidsavtalene med IA-virksomhetene. Svar fra spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene er benyttet for å vurdere om arbeidslivssentrene opererer med en fast kontaktperson og bidrar til å løse vanskelige saker i IA-virksomhetene. Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er innhentet for å vurdere om arbeidslivssentrene har bistått virksomhetene med å sette seg måltall for de ulike delmålene. Dokumentasjon fra Arbeids- og velferdsetaten og spørreundersøkelse til de ansatte i arbeidslivssentrene er brukt for å vurdere sentrenes samarbeid med andre aktører, som Arbeidstilsynet.

Arbeidslivssentrenes bidrag til måloppnåelse for de tre delmålene i IA-avtalen er videre vurdert på grunnlag av spørreundersøkelsen om IA-virksomhetenes erfaringer med sentrenes bistand. Sentrenes bidrag til å redusere sykefraværet er også vurdert på grunnlag av en kvantitativ analyse av utviklingen i sykefraværet i de virksomhetene som sentrene har bistått (se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har stilt spørsmål ved om

det er mulig å isolere effekten av arbeidslivssentrene bidrag til resultater på de ulike delmålene i IA-avtalen.¹¹ Revisjonen viser til at undersøkelsen av arbeidslivssentrene bidrag først og fremst bygger på spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene, og at det bare er for delmålet om sykefravær at det er gjort en direkte måling av en mulig sammenheng mellom bistand fra arbeidslivssentrene og utvikling i resultater.

Arbeidslivssentrene bidrag til økt rekruttering til arbeidslivet av personer med nedsatt arbeidsevne er vurdert ut fra spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene og IA-rådgiveres tidsbruk til delmålet, samt data om bruken av virkemidlet IA-plass¹². Analysen av ordningen med IA-plass er basert på etatens tall for tilbudte og benyttede IA-plasser og informasjon fra intervjuene med ledere og ansatte i utvalgte arbeidslivssentre.

2.3 Undersøkelsen av forvaltning og oppfølging av tilretteleggingstilskuddet

Spørreundersøkelsene til de ansatte ved arbeidslivssentrene og til kontaktpersonene i IA-virksomhetene er brukt for å vurdere effektene av tilskuddet. Spørreundersøkelsene gir informasjon om tiltakene som blir satt i verk med tilskudd, fører til at arbeidstakere kan stå i jobb, eventuelt komme raskere tilbake etter sykefravær, og om tilskuddet stimulerer til at det blir satt i gang tiltak som ellers ikke ville blitt satt i verk.

Registerdata fra Arbeids- og velferdsetaten er videre brukt til å undersøke om det er en sammenheng mellom tildeling av tilretteleggingstilskudd og utviklingen i sykefraværet i IA-virksomheter. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet fanger denne analysen ikke opp om tilretteleggingstilskuddet fører til at arbeidstakere med redusert helse blir værende i arbeid.¹³ Revisjonen har merket seg departementets synspunkt, men presiserer at analysen av registerdata er supplert med IA-virksomhetenes oppfatninger av om tilskuddet bidrar til at arbeidstakere unngår sykemelding. Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av de kvantitative analysene.

11) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

12) IA-plass er et tilbud fra IA-virksomheter til personer med et avklart behov for arbeidsutprøving, om å prøve seg i arbeid. Arbeidsgiver får en økonomisk kompensasjon for å stille en arbeidsplass til rådighet, og arbeidstakeren får en mulighet til å prøve ut arbeidsevnen sin ("IA-plasser – noe for deg?" 2007).

13) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

For å undersøke hvordan tilretteleggingstilskudd er fordelt mellom virksomheter med høye og lave sykefraværnivå, er det benyttet registerdata. Arbeidslivssentrene informasjon til virksomhetene om tilskuddet er belyst gjennom spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene. Saksbehandlingstid, organisering og intern kontroll knyttet til tilretteleggingstilskuddet er vurdert på grunnlag av 75 saksmapper, intervjuer og spørreundersøkelsene.

Saksbehandlerne skjønnsutøvelse er undersøkt ved hjelp av en vignettundersøkelse, der IA-rådgivere ved seks ulike arbeidslivssentre ble bedt om å behandle åtte søknader om tilretteleggingstilskudd. I utvalget av saker til vignettundersøkelsen ble det lagt vekt på å få med søknader om tilskudd til ulike typer tilretteleggingstiltak. Alle søknadene hadde blitt innvilget av et arbeidslivssenter ved den reelle saksbehandlingen. Målet med vignettundersøkelsen var å undersøke mulige variasjoner i skjønnsutøvelsen ved å se på spredningen i vedtak og i den forbindelse om det er forskjeller i hvordan forskriftens vilkår tolkes, og om saksmappene inneholder tilstrekkelig dokumentasjon til å fatte vedtak. I intervju med IA-rådgivere ble det belyst eventuelle uklarheter i vilkårene for tildeling av søknader. Arbeids- og inkluderingsdepartementet kommenterer at IA-rådgiverne som deltok i vignettundersøkelsen kan ha vært noe strengere i sin skjønnsutøvelse enn i ordinær søknadsbehandling, og at resultatene må tolkes i lys av dette. Departementet uttaler at undersøkelsen av åtte saker ikke gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner om eventuelle variasjoner i etatens skjønnsutøvelse på området.¹⁴

2.4 Undersøkelsen av Arbeids- og velferdsetatens styring

Fylkeskontorenes og direktoratets styring er kartlagt ved analyse av sentrale styringsdokumenter som mål- og disponeringsbrev, rapportering og referat fra styringsdialogmøte der det har vært avholdt. Det er også gjennomført intervjuer med fylkesledelsen i de besøkte fylkene og representanter for direktoratet. Dessuten er fylkenes styring vurdert på grunnlag av spørreundersøkelsen til ledere i arbeidslivssentrene.

Ressurssituasjonen i arbeidslivssentrene er vurdert på grunnlag av regnskap for arbeidslivs-

14) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

sentrene. Dessuten er tall på faktisk gjennomførte årsverk innhentet fra hvert enkelt arbeidslivssenter. Antall årsverk er for de aller fleste sentrene et gjennomsnitt for hele året hvor permisjoner og annet lengre fravær er trukket fra.

2.5 Undersøkelsen av Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring

Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring på området er belyst gjennom dokumentanalyse av styringsdialogen i 2007 og 2008 (tildelingsbrev, referat fra styringsdialogmøter, tertialrapportering og brev mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet). I tillegg er referater fra møter i koordineringsgruppen¹⁵ med partene i arbeidslivet gjennomgått for årene 2007 og 2008. For å kartlegge nærmere hvordan departementet ivaretar sin rolle som etatsstyrer, ble temaet belyst i intervju med representanter for direktoratet i januar 2009 og i intervju med representanter for departementet i februar 2009.

15) Koordineringsgruppen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet ble etablert i forbindelse med oppfølgingen av intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. Koordineringsgruppen består av representanter fra NHO, HSH, KS, YS, Spekter, LO, UNIO, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Helsedirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

3 Revisjonskriterier

Ett av hovedmålene bak opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten er at flere skal i arbeid eller aktiv virksomhet, og at færre skal ha trygd eller stønad som hovedinntektskilde.¹⁶ Det innebærer et ansvar for å motvirke utstøting, forhindre langtidsfravær og å bidra til inkludering i og tilbakeføring til arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten skal dessuten være brukerrettet og ha en effektiv og helhetlig oppgaveløsning.¹⁷ Som en del av Arbeids- og velferdsetaten skal arbeidslivssentrene bidra til at disse målene nås.

3.1 Krav til virksomheten ved NAVs arbeidslivssentre

Arbeidslivssentrene skal bistå virksomhetene med støtte og veiledning som er nødvendig for at arbeidet med det inkluderende arbeidsliv kan iverksettes og forankres på den enkelte arbeidsplass.¹⁸ Et inkluderende arbeidsliv innebærer at forholdene på arbeidsmarkedet legges til rette for dem som helt eller delvis ikke kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver, og for dem som har midlertidig eller varig nedsatt funksjonsevne.¹⁹ Arbeidslivssenteret skal fungere som en "kompetansebank" for inkluderende arbeidsliv.²⁰ Sentrene skal arbeide med alle de tre delmålene i IA-avtalen.

De operative målene eller delmålene for IA-avtalen er redusert sykefravær (delmål 1), bedre muligheter for personer med redusert funksjonsevne til å arbeide (delmål 2) og høyere reell pensjoneringsalder (delmål 3).²¹ Disse målene er sammenfallende med målene til Arbeids- og velferdsetaten. Stortinget har ved flere anledninger erklært sin støtte til målene i IA-avtalen.²²

Da arbeidslivssentrene ble opprettet, uttrykte sosialkomiteen at den hadde "tro på arbeidslivssentrene som en nøkkelvirkosomhet for den praktiske gjennomføringen av intensjonsavtalen".²³ Arbeids- og sosialkomiteen har senere uttalt at arbeidslivssentrene er en svært viktig aktør i IA-arbeidet, og at det forutsettes at NAVs satsing på arbeidslivssentrene videreføres og videreutvikles.²⁴

En sentral del av arbeidslivssentrenes tilbud er at alle IA-virkosomheter skal ha en fast kontaktperson å forholde seg til.²⁵ Kontaktpersonen skal kunne veilede virksomhetene i å utvikle behovsrettede handlingsplaner slik at de kan arbeide systematisk og målrettet med målene i IA-avtalen. Tiltak i disse handlingsplanene kan for eksempel være å veilede i sykefraværarbeidet generelt og gi råd i vanskelige enkeltsaker. Videre er det en oppgave for sentrene å sørge for koordinering av bistand fra andre offentlige etater, dersom det er behov for det.²⁶

Arbeidslivssentrene skal gjennom sin systemrettede bistand til arbeidsgivere medvirke til at arbeidsgivere ivaretar sine plikter etter arbeidsmiljøloven.²⁷ Dette innebærer blant annet å bidra til at arbeidsgiver iverksetter nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid hvis vedkommende har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende. Det innebærer også å bidra til at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker utarbeider en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, og avholder dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen tolv uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet.²⁸

I tillegg har arbeidslivssentrene en sentral rolle i implementeringen av ordningen med IA-plasser. En IA-plass er et tilbud om utprøving i en IA-virkosomhet, og er en del av arbeidet med

16) Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*, s. 5. Jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 1.

17) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 64.

18) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 27.

19) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 27.

20) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004), s. 7.

21) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001–2002) *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv.*; St.prp. nr. 1 (2002–2003) Sosialdepartementet, s. 102; Ot.prp. nr. 29 (2001–2002), s. 8.

22) Budsjett-innst. S. I (2001–2002) *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2002 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2002*, s. 34–35.

23) Budsjett-innst. S. nr. 11 (2002–2003), s. 23.

24) Budsjett-innst. S. nr. 15 (2007–2008), s. 21–22.

25) Ot.prp. nr. 29 (2001–2002), s. 8; St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001–2002) *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv.*, kapittel 4.2.

26) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004), s. 7.

27) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004), s. 9.

28) Arbeidsmiljøloven § 4-6.

IA-avtalens mål om å få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (delmål 2).²⁹

Arbeidslivssentrene skal bidra i seniorpolitikken ved å få flere til å stå lenger i arbeid og dermed øke den reelle pensjoneringsalderen. Styrking av arbeidslivssentrene har vært ett av tiltakene de siste årene for å øke seniorers yrkesdeltakelse.³⁰ Senter for seniorpolitikk har et ansvar for å spre informasjon – særlig til personer som arbeider med personalpolitikk, og skal i samarbeid med arbeidslivssentrene øke oppmerksomheten rundt seniorpolitikk i Arbeids- og velferdsetaten.³¹

Arbeidslivssentrene får sine bevilgninger som en del av den samlede bevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten. I saldert budsjett for 2007 ble det bevilget 25 mill. kroner til styrking av arbeidslivssentrene. Styrkingen innebar en økning på om lag 46 årsverk. Det ble presisert at styrkingen skulle gi økt oppmerksomhet rundt delmålene 2 og 3 i IA-avtalen.³² I *Revidert nasjonalbudsjett 2008* ble arbeidslivssentrene styrket med ytterligere 25 mill. kroner. Formålet med bevilgningen var å styrke bistanden til virksomhetenes oppfølging av sykemeldte, og styrke koordineringen mellom Arbeids- og velferdsetaten og de regionale helseforetakene.³³

3.2 Krav til forvaltning av tilretteleggingstilskuddet

Tilretteleggingstilskuddet må ses i sammenheng med kravene om aktivisering og arbeidstrening i folketrygdloven. I loven heter det blant annet at det skal iverksettes aktive arbeidsrelaterte tiltak så tidlig som mulig ved sykdom og senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker.³⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet gir gjennom forskrift krav til forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet.

Tilskuddet må også ses i sammenheng med inngåelsen av IA-avtalen. Regjeringen har uttrykt at en viktig forutsetning for å få til et mer inkluderende arbeidsliv er at det etableres insentiver for arbeidsgivere som gjør det øko-

nomisk lønnsomt å tilrettelegge forholdene på arbeidsplassen slik at arbeidstakerne kan fortsette i arbeidslivet.³⁵

Formålet med tilretteleggingstilskuddet er å stimulere IA-virksomheter i privat og offentlig sektor til å legge til rette for at arbeidstakere som på grunn av sykdom, skade eller lyte har redusert arbeidsevne, kan opprettholde arbeidsforholdet. NAV som etat kan selv velge hvordan forvaltning av tilretteleggingstilskuddet skal organiseres.³⁶ Sosialkomiteen har uttalt at tilretteleggingstilskuddet er en viktig del av IA-avtalen, og understreket viktigheten av at ordningen videreføres.³⁷

I forvaltningen av statlige tilskuddsordninger har departementet ansvar for å beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp.³⁸

Videre skal overordnede virksomheter kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, som for eksempel å oppfylle kravene til intern kontroll.³⁹ Det skal gjennomføres evalueringer av tilskuddsordninger for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.⁴⁰

3.3 Krav til intern styring og kontroll

Generelt skal alle virksomheter⁴¹

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler,

29) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 143.

30) St.meld. nr. 6 (2006–2007), s. 12.

31) St.meld. nr. 6 (2006–2007), s. 12.

32) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 4 (2006–2007) og Budsjett-innst. S. nr. 15 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007*, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 7 og 15).

33) St.prp. nr. 59 (2007–2008) og Innst. S. nr. 270 (2007–2008).

34) Folketrygdloven § 8-6.

35) St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 1 (2001–2002) *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv.*, kapitlene 3.2 og 4.4.

36) Forskrift om tilretteleggingstilskudd.

37) Innst. S. nr. 162 (2003–2004), s. 23.

38) Reglement for økonomistyring i staten § 8.

39) Reglement for økonomistyring i staten §§ 14 og 15.

40) Reglement for økonomistyring i staten § 16.

41) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd

- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter. Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene, skal det fastsettes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid.⁴² Virksomheten må velge styringsparametere som direkte eller indirekte måler eller beskriver i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål.

Ambisjonsnivået for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden, settes gjennom resultatmål. Resultatmålene må være operasjonalisert slik at de er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle.⁴³

Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Alle virksomheter skal innen sine ansvarsområder fastsette klare mål og resultatkrav innenfor rammene som overordnet myndighet har gitt. Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som den har ansvaret for.⁴⁴

Virksomheten skal videre sørge for at den har en intern rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Virksomhetsledelsen må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt i virksomheten for å følge opp mål og resultatkrav. Virksomheten må sikre at styringsinformasjon gir nødvendig grunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Økonomisystem, sammen med statistikk, skal belyse om virksomheten driver effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Det skal i alle virksomheter gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut

fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.⁴⁵

Risikostyring og intern kontroll

Alle statlige virksomheter skal etablere intern kontroll.⁴⁶ Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at

- a) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes, og korrigeres i nødvendig utstrekning
- b) budsjettammer overholdes, regnskaps- og resultatinformasjon er pålitelig, og virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte
- c) ressursbruken er effektiv

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Det er blant annet et krav at virksomheten skal sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Ledelsen skal også identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og den skal iverksette korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

3.4 Krav til departementenes etatsstyring

Departementene har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer.⁴⁷ Departementene skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt. Departementene skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I tildelingsbrevet skal departementet stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter.

42) Reglement for økonomistyring i staten § 9 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.3.1.

43) *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

44) Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.2.

45) Reglement for økonomistyring i staten § 16.

46) Dette punktet er basert på bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.4.

47) Dette punktet er basert på bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.

Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse, økonomi og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, i tillegg til effekter overfor brukere og samfunn. Departementet skal sikre at informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig.

Departementene har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart i tillegg til risiko og vesentlighet, og departementene skal kunne dokumentere styringsdialogen.

4 Arbeidslivssentrenes drift og resultater

4.1 Arbeidslivssentrenes organisering og ressurser

Arbeidslivssentrene er underlagt NAV Fylke, som igjen styres av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tidligere var arbeidslivssentrene styrt fra samme sentrale enhet (Rikstrygdeverket), men da Trygde-etaten og Aetat ble slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten 1. juli 2006, ble arbeidslivssentrene underlagt fylkeskontorene. Begrunnelsen for denne organisatoriske plasseringen av arbeidslivssentrene var et ønske om å samle alle virkemidler knyttet til IA-arbeidet i NAV Fylke. Det skulle gi det enkelte fylke mulighet til å tilpasse og målrette IA-arbeidet mot de utfordringene som finnes på lokalt nivå.⁴⁸

I enkelte fylker har arbeidslivssenteret flere avdelinger med ulik lokalisering. Sentrene er i hovedsak bemannet med IA-rådgivere som leverer tjenester til IA-virksomheter. Arbeidslivssentrenes tjenester er presentert nærmere i tekstboks 1.

Tabell 1 tar for seg regnskap og antall gjennomførte årsverk i arbeidslivssentrene for årene 2005 til 2008. Tabellen viser at i perioden 2005 til 2007 var det små endringer i sentrenes utgifter og faktisk gjennomførte årsverk. I 2008 er det derimot en klar prosentvis økning i sentrenes utgifter sammenlignet med i 2007. Omregnet til 2008-kroner brukte sentrene 24 prosent mer i 2008 enn i 2007.

Tekstboks 1 Arbeidslivssentrenes basistjenester

- Forankring og oppstart av IA-arbeidet: informasjon om hva det vil si å være en IA-virksomhet, analyse av situasjonen i virksomheten og utarbeiding av mål og handlingsplaner for virksomheten
- Ledelse: informasjon og opplæring om IA-arbeidet som er særlig relevant for ledere
- Fravær til nærvær: veiledning om forebyggende arbeid
- Sykefraværsoppfølging: relevant informasjon, veiledning og bistand til å lage rutiner for oppfølgingen av sykemeldte
- Kommunikasjon og samtaletrening: opplæring i gjennomføringen av samtaler om arbeidsmuligheter
- Hjelp i vanskelige enkeltsaker: veiledning i håndteringen av vanskelige saker, bistand i gjennomføring av samtaler og ved utarbeiding av oppfølgingsplan
- Livsfasepolitikk: informasjon og veiledning om livsfase- og seniorpolitikk og dessuten pensjoner
- Arbeidstakere med redusert funksjonsevne: relevant informasjon om funksjonsvurderinger og hvordan NAV og bedriftshelsetjenesten kan bistå
- Økonomiske virkemidler: informasjon, opplæring og veiledning om de økonomiske virkemidlene NAV kan bidra med

Kilde: "Tjenester til IA-virksomheter" (2006)

Antall faktisk gjennomførte årsverk økte imidlertid ikke med mer enn 3 prosent, eller 11 årsverk, i 2008. Flere fylker oppgir i intervju at de sent i 2008 fikk ansatt flere rådgivere som følge av økte bevilgninger. Mange fylker oppgir også at nye

Tabell 1 Utgifter (omregnet til 2008 kroner)⁴⁹ og antall faktisk gjennomførte årsverk i arbeidslivssentrene i perioden 2005–2008

	Utgifter (2008-kroner)	Prosentvis endring fra året før	Faktisk gjennomførte årsverk	Endring i årsverk fra året før	Prosentvis endring fra året før
2008	260 623 803	24,0 %	410	11	2,8 %
2007	210 235 897	1,9 %	399	5	1,3 %
2006	206 250 735	-0,1 %	394	-4	-1,2 %
2005	206 372 922		398		

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet for regnskapstall 2005–2007, og utgifter i 2008 er basert på eget uttrekk fra arbeidslivssentrenes koststed i hvert fylke. Bevilgninger til tilretteleggingstilskudd er ikke med i regnskapet for arbeidslivssentrene. Tall for faktiske årsverk er hentet inn fra hvert enkelt arbeidslivssenter.

48) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

49) I omregningen til 2008-kroner er regnskapstallene korrigert for prisveksten (KPI).

Tabell 2 IA-rådgivernes tidsbruk til systemrettet bistand

Tidsbruk	Andel av IA-rådgivere
0–30 % (inntil 1,5 dag per uke)	9,5 %
31–50 % (ca. 1,5 til 2,5 dager per uke)	38,2 %
51–70 % (ca. 2,5 til 3,5 dager per uke)	44,3 %
71–100 % (mer enn 3,5 dager per uke)	6,8 %
Vet ikke	1,4 %
N = 296	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008

medarbeidere vil bli tilsatt tidlig i 2009 basert på bevilgningene som kom i revidert budsjett for 2008.⁵⁰

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i mål- og disponeringsbrev til fylkene i både 2007 og 2008 presentert tabeller som viser hvor mye hvert enkelt arbeidslivssenter skal styrkes med.⁵¹ I 2008 presiserte direktoratet at de øremerkede tildelingene til arbeidslivssentrene skulle benyttes ved arbeidslivssentrene. Direktoratet forventet at aktivitetsnivået ved arbeidslivssentrene sto i samsvar med tildelingen.⁵² Direktoratet ga også føringer om at midlene skulle brukes til å styrke arbeidet med å rekruttere flere med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid opplyst at den ikke hadde et datasystem som ga god nok systemstøtte for styring og oppfølging av dette.⁵³

For å følge opp stillingsutviklingen i arbeidslivssentrene utarbeidet direktoratet i midten av 2008 en oversikt over de stillingene som er øremerket sentrene, og antall ansatte i sentrene. Denne utregningen viser at sentrene i begynnelsen av 2008 hadde færre stillinger enn det tidligere bevilgninger la opp til.

4.2 Hvordan prioriterer arbeidslivssentrene ressursene?

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved sentrene ble alle IA-rådgivere spurt om hvor stor del av deres totale arbeidstid som var gått med til

systemrettet bistand i løpet av det siste året. Systemrettet bistand ble definert som alle aktiviteter hvor rådgiveren bistår i utviklingen av IA-virksomhetenes rutiner, systemer, ledelse og kultur. Svarene er presentert i tabell 2.

Tabell 2 viser at i overkant av halvparten av IA-rådgiverne bruker mer enn 50 prosent av tiden til systemrettet bistand. Gjennomsnittlig tidsbruk til systemrettet bistand for alle IA-rådgiverne som har svart, ligger på 2,5 dager per uke.⁵⁴ Denne tidsbruken varierer fra i underkant av 2 dagsverk i noen sentre til om lag 3 dagsverk i andre sentre. Ingen av sentrene er i nærheten av å bruke 70 prosent av tiden til systemrettet bistand, selv om dette er en målsetting i mange sentre.

IA-rådgivere som hadde arbeidet ved senteret i mer enn to år, ble spurt om det hadde vært noen endring i fordelingen mellom systemrettet og individrettet arbeid i løpet av de siste to årene. 44 prosent mener at det ble mer individrettet arbeid i perioden 2006–2008, mens 28 prosent mener at de jobbet mer systemrettet i 2008 enn i 2006.

Spørreundersøkelsen viser videre at delmålet om å redusere sykefraværet har klart høyest prioritet i sentrene. 70 prosent av IA-rådgiverne oppgir at mer enn 50 prosent av den systemrettede bistanden brukes til det målet. Å stimulere virksomhetene til å rekruttere flere med redusert arbeids-evne er nest mest prioritert i den systemrettede bistanden: De fleste IA-rådgiverne bruker 10–25 prosent til dette delmålet. Når det gjelder målet om å øke den reelle pensjoneringsalderen, oppgir over halvparten av IA-rådgiverne at de bruker under 10 prosent av tiden til det delmålet.⁵⁵

50) Intervju med leder for arbeidslivssentre i seks fylker november og desember 2008.

51) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2007", s. 49, og "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2008", s. 31.

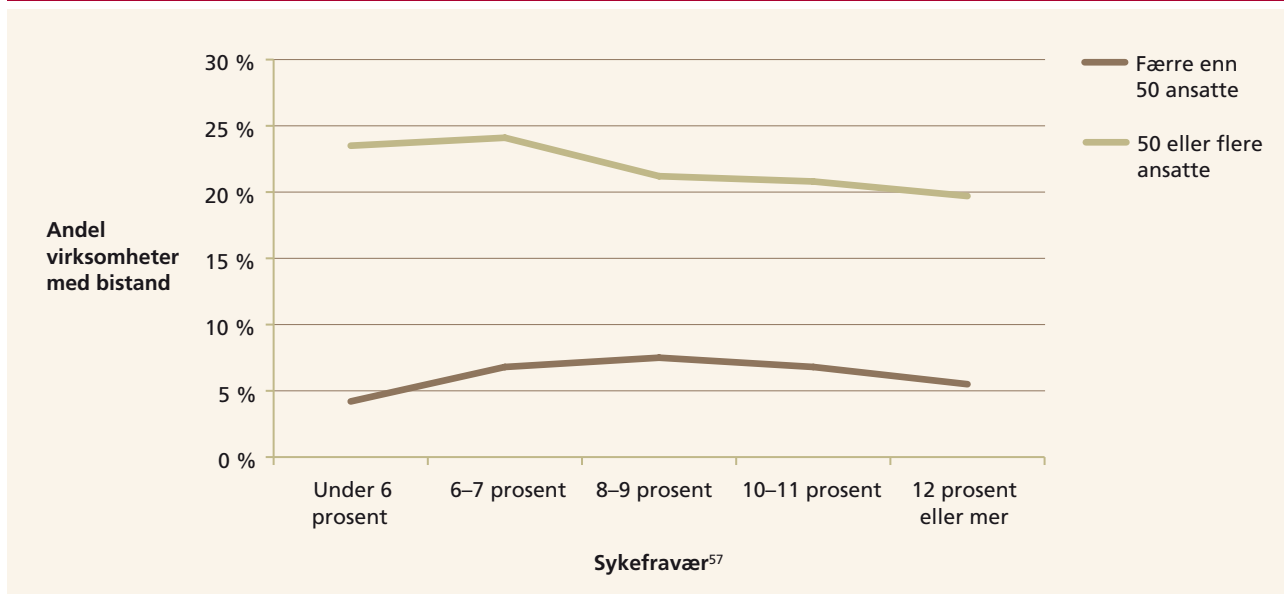
52) Tillegg til "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene andre halvår 2008", s. 7.

53) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen 17. januar 2008.

54) Gjennomsnittlig antall dagsverk per uke til systemrettet bistand er regnet ut ved å kode svaret "0–30 prosent" som ett dagsverk, "31–50 prosent" som to dagsverk, "51–70 prosent" som tre dagsverk og "71–100 prosent" som fire dagsverk.

55) Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ansatte i arbeidslivssentrene oktober 2008.

Figur 1 Andel virksomheter registrert med tjenester fra arbeidslivssentrene i perioden 26. mars 2007 – 30. juni 2008⁵⁶



Kilde for grunnlagsdata: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I spørreundersøkelsen oppgir IA-rådgiverne som har jobbet ved sentrene i mer enn to år, at det har vært enn klar økning i faktisk tidsbruk i arbeidet med å redusere sykefraværet de siste to årene (N = 192). Det er noe økning også i arbeidet med å øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne, mens det å øke den reelle pensjoneeringsalderen har hatt en liten nedgang i omfanget av tidsbruk i løpet av de to siste årene på landsbasis.

Figur 1 viser at andelen som mottar bistand fra arbeidslivssentrene, er høyere for store virksomheter enn for små. Figuren viser videre at blant store virksomheter er andelen som har mottatt bistand lavere for de med høyt sykefravær enn for de med lavt sykefravær. For virksomheter med færre enn 50 ansatte er andelen som har mottatt bistand fra arbeidslivssenteret omtrent den samme for virksomheter med høyt og lavt sykefravær.

4.3 Hvordan ivaretar arbeidslivssentrene sitt ansvar som er nedfelt i samarbeidsavtalene med IA-virksomhetene?

Arbeidslivssentrene inngår på vegne av Arbeids- og velferdsetaten en samarbeidsavtale med arbeidsgivere. På den måten blir virksomheter en

"IA-virksomhet". IA-virksomheter får tilgang til virkemidler som andre virksomheter ikke omfattes av, blant annet egen kontaktperson i arbeidslivssenteret og adgang til å søke om tilretteleggingstilskudd.

Ifølge tabell 3 oppgir 63 prosent av IA-virksomhetene at de har en kontaktperson ved arbeidslivssenteret. Denne andelen er noe høyere for store og mellomstore virksomheter enn for små. 15 prosent svarer at de kun har en kontaktperson ved NAV lokal, mens 12 prosent av IA-virksomhetene svarer at de ikke har en kontaktperson. Det er 9 prosent som svarer at de ikke vet om de har en kontaktperson hos NAV. I Oslo har arbeidslivssenteret valgt at bare prioriterte virksomheter skal få tilbud om en fast kontaktperson, og de opererer med en generell servicetelefon for de andre virksomhetene.⁵⁸ Når Oslo holdes utenfor, oppgir en tredjedel av IA-virksomhetene i spørreundersøkelsen at de ikke har eller ikke vet om de har en fast kontaktperson ved arbeidslivssenteret.

I spørreundersøkelsen oppgir 50 prosent av IA-virksomhetene at arbeidslivssenteret i stor grad er tilgjengelig når de har behov for kontakt, mens 39 prosent opplever at sentrene i noen grad er tilgjengelige.

Tabell 4 viser at av alle IA-virksomheter er det 7 prosent som har et måltall for reduksjon av sykefravær på virksomhetsnivå. Når måltall registrert

56) Tjenestene brukt i analysen er de som er registrert på virksomhetsnivå i arbeidslivssentrene. En del av arbeidslivssentres innsats er rettet mot øverste nivå i for eksempel foretaket (den juridiske enheten). Dersom man inkluderer basistjenester registrert på juridisk nivå som bistand til alle underliggende virksomheter, er andelen virksomheter som har mottatt bistand, større enn det som vises i figuren.

57) Sykefravær er gjennomsnitt for perioden.

58) Intervju gjennomført ved NAV Arbeidslivssenter Oslo desember 2008.

Tabell 3 "Har din virksomhet en fast kontaktperson hos NAV?"

Svar	Alle	Færre enn 50 ansatte	50–199 ansatte	200 eller flere ansatte
Ja, både ved arbeidslivssenteret og NAV lokal	13 %	11 %	17 %	21 %
Ja, ved arbeidslivssenteret	50 %	48 %	53 %	53 %
Ja, ved det lokale NAV-kontor	15 %	18 %	11 %	10 %
Nei	12 %	13 %	12 %	8 %
Vet ikke	9 %	10 %	7 %	7 %
Sum	99 %	100 %	100 %	99 %
Antall svar (N)	2109	1255	682	168

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant IA-virksomheter oktober 2008

Tabell 4 Andel IA-virksomheter med måltall på delmål 1 og 2 per 30. juni 2008

	Redusere sykefraværet (delmål 1)	Øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne (delmål 2)
Andel med måltall registrert på virksomhetsnivå	7,1 %	1,8 %
Andel med måltall, inkludert registreringer på juridisk nivå ⁵⁸	29,2 %	10 %

Kilde for grunnlagsdata: Arbeids- og velferdsdirektoratet

på juridisk nivå telles med, har nesten 30 prosent av IA-virksomhetene et slikt måltall registrert i arbeidslivssenteret. Når det gjelder målet om å rekruttere flere med redusert arbeidsevne, er det en lavere andel av IA-virksomhetene som er registrert med konkrete målsettinger for IA-arbeidet.

Arbeidslivssentrene oppleves i hovedsak som hjelpsomme og raske i sin bistand om enkeltsaker. Mer enn 80 prosent av IA-virksomhetene opplever at arbeidslivssentrene enten i stor eller noen grad er en god støttespiller i vanskelige enkeltsaker. Nesten 90 prosent opplever at arbeidslivssenteret henviser til riktig enhet i NAV når det er aktuelt. Om lag 80 prosent av IA-virksomhetene svarer at arbeidslivssenteret i stor eller noen grad er en snarvei i det offentlige byråkrati. Dette er omtrent samme oppfatninger som ECON fant i sin undersøkelse av IA-virksomheters erfaringer med arbeidslivssentrene i 2005.⁶⁰

Nesten 90 prosent av de IA-virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen, opplever at

59) En juridisk enhet (som et foretak eller en kommune) kan ha mange underliggende virksomheter. Måltall kan være registrert på øverste nivå i for eksempel foretaket (den juridiske enhet) eller på hver enkelt virksomhet. I raden "Andel med måltall, inkludert registreringer på juridisk nivå" er måltall registrert på juridisk nivå registrert som måltall for alle underliggende virksomheter.

60) ECON (2005): *Brukernes erfaringer med trygdeetatens Arbeidslivssentre 2005*, rapport 2005-072.

arbeidslivssenteret i stor eller noen grad har rett kompetanse til å veilede deres virksomhet. Videre oppgir om lag to tredjedeler av IA-virksomhetene at arbeidslivssenteret i stor eller noen grad kjenner deres bransje. 12 av de 19 lederne for arbeidslivssentrene oppgir i spørreundersøkelsen at deres senter mangler kompetanse på enkelte områder. Seks ledere mener at senteret må styrke sin kompetanse innen organisasjons-, ledelses- og kommunikasjonsfag. Flere ledere mener også at senteret må få økt kompetanse om bedriftsøkonomi og arbeidsmiljøloven.⁶¹

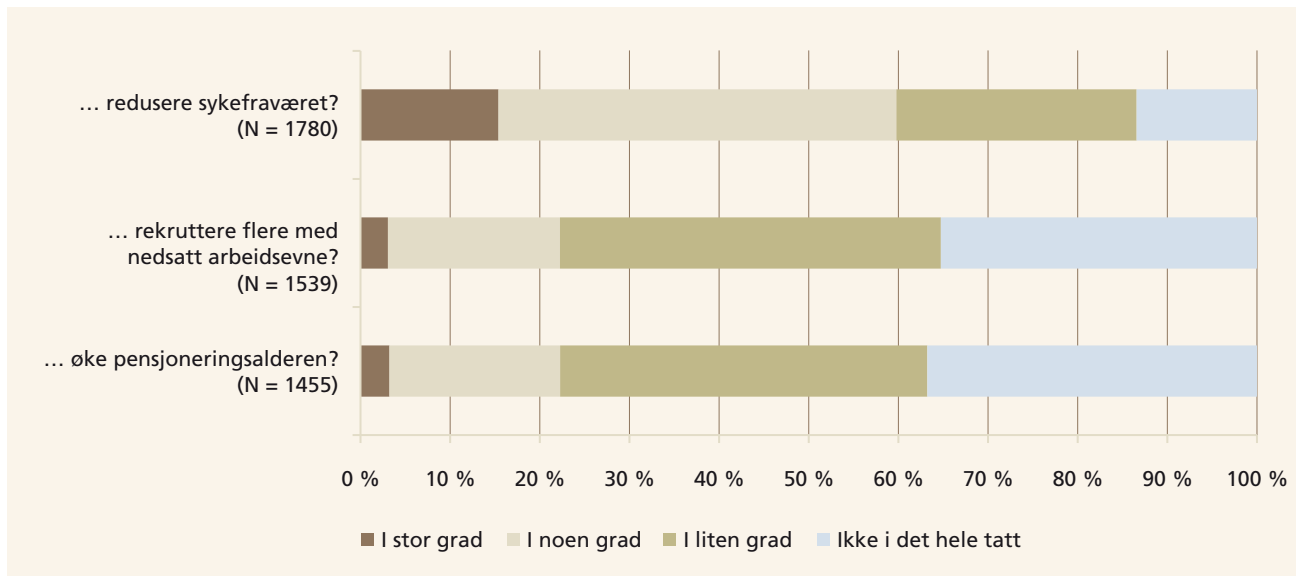
Effekten av arbeidslivssentrenes bistand

En indikator på om arbeidslivssenterets bistand har ført til bedre systemer for oppfølging av sykemeldte i virksomhetene, er andelen innsendte oppfølgingsplaner fra IA-virksomheter. Data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at under halvparten (46 prosent) av IA-virksomhetene leverte inn oppfølgingsplan for sykemeldte i 2008. Blant ikke-IA-virksomheter var andelen lavere (23 prosent). Det er store fylkesvise forskjeller i disse andelenene.

En kvantitativ analyse av arbeidslivssentrenes bistand viser en svak negativ sammenheng mellom leverte tjenester fra arbeidslivssentrene

61) Riksrevisjonens spørreundersøkelse til de ansatte i arbeidslivssentrene oktober 2008.

Figur 2 "I hvilken grad opplever du at bistanden fra arbeidslivssenteret har ført til at din virksomhet nå jobber bedre for å: ..."



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant IA-virksomheter oktober 2008. Respondenter som har svart "Vet ikke / ikke relevant", er ekskludert.

og endringen i sykefraværet i virksomhetene. Dette betyr at de virksomhetene som får bistand fra arbeidslivssenteret, har en noe gunstigere utvikling i sykefraværet enn sammenlignbare IA-virksomheter. Modellene har imidlertid lav forklaringskraft,⁶² noe som indikerer at det er andre faktorer enn leverte tjenester fra arbeidslivssentrene som påvirker sykefraværet i en virksomhet.

I figur 2 gjengis IA-virksomhetenes svar på om arbeidslivssenterets bistand har ført til at de jobber bedre for å realisere målene i IA-avtalen. Figuren viser at IA-virksomhetene i størst grad opplever at arbeidslivssenteret har bidratt til at de jobber bedre for å nå målet om lavere sykefravær framfor de andre målene i IA-avtalen. Samtidig er det rundt 40 prosent av IA-virksomhetene som i liten eller ingen grad opplever at arbeidslivssenterets bistand har hatt en effekt på deres sykefraværarbeid. Virksomhetens størrelse har lite å si for dette resultatet, men blant de virksomhetene der ledelsen har vært på kurs arrangert av arbeidslivssenteret i løpet av de siste to årene, er det en noe større andel som mener at sentrenes bistand har hatt effekt (70 prosent svarer i stor eller noen grad).

Når det gjelder målet om å øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne, viser figur 2 at drøyt 20 prosent av IA-virksomhetene opplever at arbeidslivssenterets bistand har hatt en positiv innvirkning på dette arbeidet. En nærmere

analyse av grunnlagsdata viser at blant virksomheter som har satt seg et konkret mål for dette arbeidet, er det noe flere som opplever at arbeidslivssenterets bistand har hatt en effekt. Rundt 33 prosent av disse opplever at arbeidslivssenterets bistand har hatt en positiv effekt på arbeidet for å rekruttere personer med redusert arbeidsevne.

Figur 2 viser også at tre fjerdedeler av IA-virksomhetene oppgir at arbeidslivssenterets bistand i liten grad eller ikke i det hele tatt har hatt en effekt på deres arbeid for å øke den reelle pensjoneringsalderen. Nærmere analyser viser at svarfordelingen i liten grad varierer med virksomhetens størrelse, om virksomheten har mottatt kurs for ledelsen i løpet av de siste to årene, eller om virksomheten er registrert hos arbeidslivssentrene med et måltall for dette delmålet.

Samhandling med Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og NAV inngikk i desember 2007 en samarbeidsavtale om forebygging og oppfølging av sykefravær. Med utgangspunkt i avtalen er det blant annet satt i gang utarbeidelse av felles veiledningsmateriell til virksomhetene, felles ledersamling og felles opplæringsopplegg.⁶³ I avtalen forplikter arbeidslivssentrene seg til å representere NAV i faste møter med tilsynene på lavere nivå.

62) Forklart varians (justert R²) på omtrent 0,1 prosent, se vedlegg 1.

63) Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 30. oktober 2008: "Samhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet – felles statusrapport fra etatene".

I spørreundersøkelsen til de ansatte i arbeidslivssentrene svarer 45 prosent av IA-rådgiverne at de er uenig eller delvis uenig i at senteret har et godt samarbeid med Arbeidstilsynet.⁶⁴ I to av de syv besøkte arbeidslivssentrene framkom det at samarbeidet med Arbeidstilsynet ikke var etablert ved utgangen av 2008.

4.4 I hvilken grad er det innført et nyttig og pålitelig elektronisk støtte- og styringssystem for arbeidslivssentrene?

I NAVs saksbehandlingssystem Arena er det utviklet en egen modul for arbeidslivssentrene. Den ble tatt i bruk i 2007. Systemet skal blant annet hjelpe saksbehandler med å finne en virksomhet å jobbe mot, registrere virksomhetens egne mål for IA-arbeidet og lagre virksomhetens handlingsplan.⁶⁵

Tabell 5 IA-rådgivernes svar på spørsmålet "I hvilken grad opplever du at systemstøtten i Arena er nyttig i arbeidet med å gi bistand til IA-virksomhetene?"

Svar	Prosentandel
I stor grad	9,0 %
I noen grad	35,9 %
I liten grad	37,5 %
Ikke i det hele tatt	14,1 %
Vet ikke	3,5 %
N = 312	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008.

Tabell 5 viser at til sammen 52 prosent av IA-rådgiverne uttrykker at de i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever systemstøtten i Arena som nyttig i arbeidet med å gi bistand til IA-virksomhetene. Et problem med systemet er ifølge mange IA-rådgivere at det er vanskelig å holde oversikt over senterets leverte tjenester og avtaler, særlig når det gjelder større virksomheter og kommuner. Flere IA-rådgivere oppgir at de derfor opererer med manuelle og egenutviklede sidesystemer.

63 prosent av IA-rådgiverne oppgir i spørreundersøkelsen at de registrerte leveranser oftere i oktober 2008 enn ett år tidligere. Spørreundersøkelsen til IA-rådgiverne viser imidlertid at registrering av basistjenester gjøres ulikt og til

64) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008.

65) Møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet september 2008.

dels er ufullstendig. Dessuten kommenterer relativt mange av IA-rådgivere at det i begrenset grad er samsvar mellom det de registrer, og de aktivitetene de har gjennomført.

Mange av lederne opplever også at styringsrapportene i begrenset grad har pålitelige data. I spørreundersøkelsen oppgir 42 prosent av lederne ved sentrene at styringsrapportene i liten grad eller ikke i det hele tatt har pålitelige tall.

Det er ikke utarbeidet nasjonale rutiner for registrering i arbeidslivssentrenes Arena-modul. De fleste sentre har utviklet egne skriftlige rutiner for registrering i Arena, men syv fylker har ikke rutiner som omhandler registrering av basistjenester.⁶⁶ I spørreundersøkelsen oppgir 25 prosent av IA-rådgiverne at rutiner for registrering av basistjenester i liten grad eller ikke i det hele tatt er klare.

Forut for innføringen av arbeidslivssentrenes nye ikt-støtte ble det utarbeidet planer for gevinstrealisering. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir i intervju at det ikke ble iverksatt spesielle tiltak, for eksempel rettet mot kompetanse, for å sikre gevinster ved innføring av sentrenes Arena-modul. Direktoratet har intensjoner om å utarbeide nasjonale rutiner for registrering i arbeidslivssentrenes Arena-modul.⁶⁷

4.5 Hvordan samhandler arbeidslivssentrene og NAV lokal?

Nesten 60 prosent av IA-rådgiverne mener det er mangelfull informasjonsflyt mellom arbeidslivssenteret og NAV lokal om hvilke virksomheter som har behov for systemrettet bistand.⁶⁸ I intervju uttaler mange IA-rådgivere at svak samhandling om dette skyldes at det ikke er etablert faste møtepunkter mellom arbeidslivssenteret og NAV lokal. Problemer med å utnytte Arena som kommunikasjonskanal oppgis også som en årsak til manglende informasjonsflyt.⁶⁹

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved arbeidslivssentrene oppgir 70 prosent av IA-rådgiverne at de er enig eller delvis enig i at de har et godt samarbeid med NAV lokal om håndtering av

66) Gjennomgang av alle arbeidslivssentrenes eventuelle rutiner for registrering i Arena høsten 2008.

67) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

68) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008.

69) Intervju med IA-rådgivere ved seks arbeidslivssentre november og desember 2008 og Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008.

enkeltsaker. 20 prosent av IA-rådgiverne er delvis uenig i påstanden, mens 7 prosent er uenig. Mange IA-rådgivere oppgir likevel at samarbeidet mellom NAV lokal og arbeidslivssenteret om enkeltsaker har et betydelig potensial for forbedring.⁷⁰ Særlig opplever IA-rådgiverne at saksbehandlere ved NAV lokal er vanskelig å nå per telefon.

Det er store forskjeller mellom fylkene i hvilken grad arbeidslivssenteret gjennomfører og bistår i dialogmøter for personer som har vært sykemeldt i seks måneder ("dialogmøte-2"). Det er også stor variasjon i arbeidslivssenterets ansvar i gjennomføringen av dialogmøte-2. Enkelte fylker har utviklet retningslinjer e.l. som avklarer ansvarsforhold i gjennomføringen av møtene, mens andre fylker ikke har etablert slik støtte.

Kravet fra direktoratet og fylkesledelsen om at arbeidslivssenteret skal bistå i gjennomføringen av dialogmøte-2, har blitt møtt med ulike reaksjoner i fylkene. I enkelte fylker opplever arbeidslivssentrene gjennomføringen av dialogmøte-2 som nyttig for deres egen kompetanse og systemrettede bistand, mens i andre fylker oppleves dette som et negativt pålegg ovenfra.⁷¹

Direktoratet har formidlet til fylkene at ressursene ved arbeidslivssenteret ikke skal omdisponeres til ordinær saksbehandling i NAV lokal. Dessuten har direktoratet uttalt at arbeidslivssenteret skal vektlegge systemrettet bistand ved gjennomføring av dialogmøte-2.⁷² Direktoratet opplyser i intervju at det i stor grad er opp til fylkene å avgjøre hvor mye arbeidslivssentrene skal bistå i gjennomføring av dialogmøte-2. Møtene er en del av den lovpålagte oppfølgingen av sykemeldte, og fylkene må gjennomføre disse møtene selv om det medfører en nedprioritering av andre oppgaver. Direktoratet oppgir samtidig at innplasseringen av arbeidslivssentrene i fylkeslinjen har ført til diskusjoner og usikkerhet rundt sentrenes rolle. Usikkerheten gjelder både organisering og oppgaver, som fordelingen av individrettet og systemrettet bistand. I desember 2008 arrangerte direktoratet to nasjonale samlinger for å tydeliggjøre sentrenes rolle i NAV.⁷³

70) Intervju med leder og IA-rådgivere i seks arbeidslivssentre november og desember 2008.

71) Intervju med leder i seks arbeidslivssentre og representanter for seks fylkesledelser november og desember 2008.

72) Tillegg til mål- og disponeringsbrev for andre halvår 2008 fra Overordnet fylkesledd til fylkene.

73) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

Samhandling om tiltaket IA-plass

Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet var det 96 personer som benyttet seg av IA-plass⁷⁴ ved utgangen av 2008. I seks fylker var det ingen personer som benyttet dette tiltaket. På landsbasis var det registrert 693 bedrifter som hadde sagt seg villig til å tilby IA-plasser. Antall tilbudte plasser er altså betydelig høyere enn antall benyttede plasser.

Ved alle de besøkte arbeidslivssentrene oppgir saksbehandlere i intervju at det er lett å få IA-virksomheter til å stille med IA-plass. Det er imidlertid vanskelig å finne kandidater til disse plassene, og flere av saksbehandlerne oppgir at samhandlingen med NAV lokal fungerer dårlig på dette området. En faktor som trekkes fram, er at det er krevende å finne aktuelle kandidater når funksjonaliteten i Arena ikke er godt nok tilpasset dette arbeidet. Rådgivere ved flere arbeidslivssentre oppgir at de har sluttet å jobbe for å få flere til å stille med IA-plass, når det viser seg at NAV lokal ikke klarer å finne egnede kandidater.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir i intervju med Riksrevisjonen at en årsak til at andelen benyttede IA-plasser er lav, er at antall kandidater er begrenset. Veldig mange personer med redusert arbeidsevne er ikke aktuelle for en IA-plass, for eksempel uførepensjonister som man ikke kjenner bakgrunnen til, eller sykemeldte som har en arbeidsgiver og som skal få oppfølgingen sin på arbeidsplassen. Direktoratet sier videre at etaten allerede har en ordning som er ganske lik IA-plass, nemlig Arbeidspraksis⁷⁵, og at dette tilbudet i stor grad dekker behovet. Direktoratet mener at IA-plass kan være en god ordning, men at den har vist seg vanskelig å utnytte i praksis.⁷⁶

4.6 Vurderinger

Arbeidslivssentrene er ikke styrket slik som forutsatt

I saldert statsbudsjett for 2007 ble det bevilget 25 mill. kroner til styrking av arbeidslivssentrene, og i revidert nasjonalbudsjett i 2008 ble sentrene

74) IA-plass er et tilbud fra IA-virksomheter til personer med et avklart behov for arbeidsutprøving, om å prøve seg i arbeid. Arbeidsgiver får en økonomisk kompensasjon for å stille en arbeidsplass til rådighet, og arbeidstakeren får en mulighet til å prøve ut arbeidsevnen sin ("IA-plasser – noe for deg?" 2007).

75) Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et arbeidsrettet tiltak for personer som trenger å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, få arbeidserfaring og dermed styrke muligheten til å komme i arbeid. Når man deltar på tiltaket Arbeidspraksis, kan man få tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Man er ikke ordinært ansatt i virksomheten ("Arbeidspraksis i ordinære virksomheter" 2009).

76) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

styrket med ytterligere 25 mill. kroner. Arbeids- og velferdsdirektoratet har både i 2007 og i 2008 gitt føringer til fylkene om at arbeidslivssentrene skulle styrkes med flere stillinger. Arbeidslivssentrenes regnskap og tall på gjennomførte årsverk viser imidlertid at sentrene i 2007 og 2008 ikke er styrket i henhold til de økte bevilgningene. Antall gjennomførte årsverk økte med 5 i 2007, og det er lite sett i forhold til økt bevilgning på 25 mill. kroner, tilsvarende om lag 46 årsverk angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Arbeidslivssentrenes rolle og arbeidsoppgaver i fylkene har vært omstridt

Etter at arbeidslivssentrene ble lagt under fylkeskontorenes styring, har sentrene blitt brukt ulikt i fylkene. I flere fylker har arbeidsfordelingen mellom arbeidslivssenteret og NAV lokal vært omstridt, særlig i forbindelse med oppfølging av enkeltpersoner og gjennomføring av dialogmøte for sykemeldte ved seks måneders sykefravær ("dialogmøte-2"). Direktoratet har presisert arbeidslivssentrenes rolle, men bør følge opp at fylkene bruker sentrene på en måte som både tar hensyn til IA-avtalen og gir høy samlet måloppnåelse for NAV.

Flertallet av IA-virksomhetene har ikke konkrete måltall for IA-arbeidet

Arbeidslivssenteret forplikter seg i samarbeidsavtalen med IA-virksomhetene til å bistå virksomhetene med å sette seg egne mål for IA-arbeidet. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er etablering av konkrete målsettinger for IA-arbeidet en suksessfaktor for arbeidslivssentrenes innsats. Undersøkelsen viser at flertallet av IA-virksomhetene ikke er registrert med et måltall for å redusere sykefraværet, og i enda mindre grad for målet om å rekruttere flere med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er over halvparten av de sykemeldte i IA-virksomhetene ikke registrert med en oppfølgingsplan, som de skal ha etter arbeidsmiljøloven. Det indikerer at arbeidslivssentrene har et forbedringspotensiale i å stimulere arbeidsgivere til å følge opp sykemeldte og etablere et kontinuerlig IA-arbeid.

Undersøkelsen viser videre at arbeidslivssentrene har en utfordring når det gjelder ordningen med å tilby alle IA-virksomheter en fast kontaktperson ved senteret.

Mange IA-virksomheter opplever at arbeidslivssentrene har bidratt til at de jobber bedre for å redusere sykefraværet

Delmål 1 i IA-avtalen er å redusere sykefraværet. Analyse av sykefraværet i de virksomhetene hvor arbeidslivssenteret har gitt bistand, tyder på at arbeidslivssentrene har en gunstig, men marginal effekt på sykefraværet. En betydelig andel av IA-virksomhetene opplever at bistanden de har fått fra arbeidslivssenteret, har ført til at de jobber bedre for å redusere sykefraværet. Det er i tillegg mange flere IA-virksomheter enn ikke-IA-virksomheter som leverer oppfølgingsplan for sykemeldte til NAV.

Potensial for økt utnyttelse av IA-plasser

Delmål 2 i IA-avtalen er å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer med redusert arbeidsevne. Mange IA-virksomheter som ønsker å rekruttere flere med redusert funksjonsevne, opplever at arbeidslivssenterets bistand ikke har ført til at de jobber bedre for dette målet. Samtidig viser undersøkelsen at arbeidslivssentrene har vært aktive i å rekruttere IA-plasser, som i utgangspunktet gir personer med redusert arbeidsevne mulighet til å prøve seg i en ordinær jobb. De rekrutterte IA-plassene er imidlertid dårlig utnyttet. Når NAV lokal ikke har systemer for å finne egnede kandidater til disse IA-plassene, har man ikke i tilstrekkelig grad utnyttet muligheten som IA-plassene gir for personer med redusert arbeidsevne.

Bistand til bedre seniorarbeid er lite prioritert

Arbeidslivssentrene har i liten grad prioritert spesifikke tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen. Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrenes tidsbruk til dette arbeidet har gått ned i perioden 2007–2008. I tillegg opplever kun 20 prosent av IA-virksomhetene at arbeidslivssenterets bistand har ført til at de jobber bedre for å øke pensjoneringsalderen. Tiltak rettet mot å redusere sykefraværet og inkludere personer med redusert arbeidsevne vil trolig bidra til å øke den reelle pensjoneringsalderen, men sentrenes spesifikke bidrag til bedre seniorarbeid i IA-virksomhetene synes å være begrenset.

Manglende gevinstrealisering av arbeidslivssentrenes ikt-støtte

Arbeidslivssentrenes Arena-modul skulle gi IA-rådgiverne god støtte i å prioritere og bistå IA-virksomhetene. Ledere i etaten skulle også få en bedre mulighet til å følge opp ressursinnsatsen i arbeidslivssentrene med den nye ikt-støtten. Undersøkelsen viser at sentrenes ikt-støtte er

mindre egnet i IA-rådgivernes arbeid med å bistå IA-virksomhetene. Konsekvensene av dette er unødvendig ressursbruk i sentrene, risiko for mindre helhetlig bistand til større IA-virksomheter og mangelfull informasjonsdeling innenfor senteret og med NAV lokal.

Undersøkelsen viser at registrering av basis-tjenester gjøres ulikt og er ufullstendig. Konsekvensen blir at styringsdata for ledere i arbeidslivssenteret, fylket og direktoratet er upålitelig. Undersøkelsen viser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke sikret at innføringen av ny ikt-støtte for arbeidslivssentrene ga gevinster. Det ble blant annet ikke laget nasjonale rutine-beskrivelser for registrering av arbeidslivssentrenes leverte tjenester. Hvert enkelt senter har derfor brukt unødvendig mye ressurser på å utforme egne rutiner. Det er også grunn til å stille spørsmål om direktoratet har gjort nok for å sikre at IA-rådgiverne har fått tilført tilstrekkelig kompetanse til å bruke verktøyet.

Arbeidslivssentrenes tjenester målrettes i begrenset grad mot virksomheter med høyt sykefravær

Ett av målene for arbeidslivssentrene er å prioritere og målrette tjenestetilbudet mot IA-virksomheter som har spesielle utfordringer med hensyn til høyt sykefravær. Undersøkelsen viser at virksomheter med et høyt sykefravær i begrenset grad har mottatt en større andel av tjenestene enn andre virksomheter.

Når arbeidslivssenteret skal prioritere hvilke virksomheter som skal få mest bistand, vil innspill fra NAV lokal kunne være nyttig fordi lokalkontoret får et inntrykk av virksomhetenes systemer gjennom enkeltsaker. Undersøkelsen viser imidlertid at mange rådgivere ved arbeidslivssentrene opplever at det er dårlig informasjonsflyt mellom NAV lokal og arbeidslivssentrene når det gjelder å opptre koordinert og jobbe målrettet mot virksomheter med størst behov for bistand. Konsekvensen er manglende samhandling om hvilke virksomheter som har ekstra behov for systemrettet bistand. I mange fylker synes det å være et betydelig potensial for å forbedre de møtepunktene og systemene som kan gi en god koordinering og prioritering av den systemrettede bistanden.

5 Forvaltning og effekter av tilretteleggingstilskuddet

5.1 Bevilgning og fordeling av søknader om tilretteleggingstilskudd

Den gjennomsnittlige størrelsen på et tilretteleggingstilskudd var i 2007 ca. 11 100 kr.⁷⁷ Tabell 6 viser utviklingen i bevilgningene til tilretteleggingstilskudd og bruken av midlene, i tillegg til andel søknader som ble innvilget og avslått, og antall søknader om tilskudd de siste årene.

Tabellen viser at bevilgningene til tilskuddsordningen gikk ned fra 2005 til 2006, men økte i 2007 og 2008. Videre viser tabellen at det i alle årene fra 2005 til 2008 har vært et betydelig mindreforbruk av bevilgningene til tilskuddet, selv i 2006 da bevilgningene var lavere enn de andre årene.⁷⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at mindreforbruket i 2006 skyldtes et lavt aktivitetsnivå tidlig på året. For årene 2005, 2007 og 2008 oppgir departementet at en stor del av mindreforbruket skyldtes tilsagn som ikke var utbetalt. For 2007 økte bevilgningen med om lag 150 mill. kroner fra 2006, og dette ble også oppgitt som en årsak til mindreforbruket det året. For 2008 oppgir Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bevilgningen i sin helhet er disponert, hvorav om lag 247,8 mill. kroner er regnskapsført per 31. desember, mens de resterende midlene er bundet opp i tilsagn som ennå ikke er utbetalt. Ifølge departementet vil

tilsagnene som ble gitt i 2008, bli utbetalt i 2009.⁷⁹

Tabell 6 viser videre at NAV i perioden fra 2005 til august 2008 behandlet ca. 36 000 søknader om tilretteleggingstilskudd. 3,7 prosent av søknadene fikk avslag. Ifølge IA-rådgiverne skyldes den lave avslagsandelen i stor grad at søkerne ofte får tett veiledning i søknadsfasen. I tilfeller der en IA-rådgiver mener at en søknad ikke kan innvilges, vil rådgiveren vanligvis ta kontakt med søkeren og be om at søknaden endres eller eventuelt trekkes tilbake. Arbeidsgiver vil derfor som regel ikke sette frem krav som ikke vil gi et positivt utfall. En del søknader blir trukket tilbake eller endret til en ny søknad, uten at det registreres som avslag.⁸⁰

I tabell 7 vises andelen søknader om tilretteleggingstilskudd i perioden fra januar 2005 til august 2008 fordelt på sektor. Dessuten vises hver sektors gjennomsnittlige sykefraværspersent og andel av alle IA-ansatte. Det framgår at de ulike sektorenes andel av søknadene var relativt stabil i perioden 2005–2008. Ifølge tabellen sto kommunal forvaltning for en større andel av søknadene om tilretteleggingstilskudd enn deres andel av IA-ansatte skulle tilsa. Ansatte i kommunal forvaltning utgjorde 33 prosent av alle IA-ansatte, men denne sektoren stod likevel for

Tabell 6 Utvikling i bevilgning, utgifter og antall søknader om tilretteleggingstilskudd i perioden 2005–2008

	2005	2006	2007	2008
Bevilgning (inkl. overført forrige år, i 1000 kr)	91 417	62 739	200 471	299 534
Utgifter (i 1000 kr)	71 378	56 568	134 882	247 781
Andel mindreforbruk	22 %	10 %	33 %	17 %
Antall søknader	8 191	6 044	12 442	9 578*
Andel innvilgede søknader	96,7 %	93,1 %	97,7 %	96,3 %*
Andel avslåtte søknader	3,3 %	6,9 %	2,3 %	3,7 %*

* Antall og andel tilskudd til og med august 2008.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet (grunnlagsdata), statsregnskapet

77) Størrelsen på hvert enkelt tilskudd er beregnet ved å dele den totale utbetalingen til tilskuddet i 2007 på antall innvilgede søknader.

78) Riksrevisjonen har i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 28. april 2008 tatt opp at tiltak under IA-avtalen i liten grad er iverksatt, og at midlene i liten grad er benyttet.

79) Forklaringer til statsregnskapet 2005, 2006, 2007 og 2008, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

80) Intervju med IA-rådgivere i fire arbeidslivssentre juni, oktober og desember 2008.

Tabell 7 Utviklingen i tilretteleggingstilskudd i perioden 2005–2008 fordelt på sektor

Sektor	2005	2006	2007	2008*	Andel av IA-ansatte**	Sykefravær***
Statlig forvaltning	13,3 %	12,7 %	16,8 %	19,1 %	19,8 %	5,8 %
Fylkeskommunal forvaltning	4,9 %	6,7 %	4,3 %	4,2 %	3,4 %	5,6 %
Kommunal forvaltning	57,4 %	58,1 %	55,6 %	53,2 %	33,0 %	7,6 %
Privat sektor / offentlig næringsvirksomhet	24,4 %	22,4 %	23,3 %	23,4 %	43,7 %	5,9 %
Annet	-	-	-	-	-	4,5 %
Antall (N)	7044	5052	10 239	6518	-	-

Opplysninger om sektor mangler for 7515 av tilskuddene i perioden 2005–2008.

* Til og med august 2008.

** Sektorenes andel av IA-ansatte andre kvartal 2008. Totalt antall IA-ansatte var 1 139 476 dette kvartalet.

*** Sykefravær for sektoren tredje kvartal 2008.

Kilder: Dokumentene "Antall ansatte i IA-virksomheter fordelt etter sektor 2. kvartal 2008*" og "Sykefraværspersent 3. kvartal 2000–2008" (www.nav.no).

Tabell 8 Antall IA-virksomheter totalt og med tilskudd etter gjennomsnittlig sykefraværnivå

Sykefraværnivå	2007			2008*		
	Antall IA-virksomheter	Antall virksomheter som har fått tilskudd	Andel virksomheter med tilskudd	Antall IA-virksomheter	Antall virksomheter som har fått tilskudd**	Andel virksomheter med tilskudd**
12 prosent eller mer	5529	639	11,6 %	6130	575	9,4 %
10–11 prosent	2664	431	16,2 %	2651	356	13,4 %
8–9 prosent	4040	692	17,1 %	3711	517	13,9 %
6–7 prosent	5368	816	15,2 %	4670	605	13,0 %
Under 6 prosent	13 429	1110	8,3 %	11 803	849	7,2 %
Alle	31 030	3688	11,9 %	28 965	2902	10,0 %

Tabellen omfatter virksomheter som hadde inngått IA-avtale innen 30. juni det aktuelle året.

* Første halvår 2008

** Til og med august 2008

Kilde for grunnlagsdata: Arbeids- og velferdsetaten

ca. 56 prosent av søknadene om tilretteleggingstilskudd i perioden fra 2005 til august 2008. Den høye kommunale andelen av søknadene skyldes trolig at sykefraværet er høyere i kommunal sektor enn i andre sektorer. En annen mulig årsak til den høye kommunale andelen er at flere arbeidslivssentre prioriterer å arbeide med kommunale virksomheter, ettersom kommunene i mange fylker er de største arbeidsplassene.⁸¹

Tabell 8 viser at andelen virksomheter som mottar tilskudd, er høyest blant de med et middels høyt sykefravær. Blant virksomheter med et sykefravær over 12 prosent er det en lavere andel som har mottatt tilretteleggingstilskudd. Tendensen er den samme uavhengig av sektor og næring.

5.2 I hvilken grad får IA-virksomheter god informasjon og et raskt svar på søknader om tilretteleggingstilskudd?

I spørreundersøkelsen ble IA-virksomhetene spurt om i hvilken grad de har kjennskap til tilretteleggingstilskuddet, slik at de vet hva de kan få tilskudd til og hvordan de skal gå fram for å søke. Svarene er vist i tabell 9.

Tabell 9 viser at om lag 75 prosent av virksomhetene i stor eller noen grad kjenner til hva de kan få tilskudd til, og hvordan de skal gå fram for å søke om tilskudd. Nesten 23 prosent oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til hvordan de skal gå fram for å søke, mens en fjerdedel mener at de har lite eller ingen informasjon om hva de kan få tilskudd til.

81) Intervju arbeidslivssentre november og desember 2008.

Tabell 9 IA-virksomheters kjennskap til søknadsprosessen for tilretteleggingstilskudd

I hvilken grad har du kjennskap til tilretteleggingstilskuddet slik at du ...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	N
... kjenner til hva du kan få tilskudd til?	25,2 %	49,2 %	19,4 %	6,2 %	1995
... vet hvordan du skal gå fram for å søke?	33,8 %	43,4 %	16,9 %	5,9 %	1996

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant IA-virksomheter oktober 2008

Tabell 10 Saksbehandlingstid for søknader om tilretteleggingstilskudd

Fylke	Saksbehandlingstid fra søknad ble mottatt til anbefaling om vedtak	Saksbehandlingstid fra anbefaling om vedtak til vedtak fattet og svar ble sendt	Total saksbehandlingstid fra søknad mottatt til svar ble sendt	
	Dager (gjennomsnitt)	Dager (gjennomsnitt)	Dager (gjennomsnitt)	Andel saker behandlet innen 14 dager (prosent)
Hedmark	20	5	25	31 %
Buskerud	4	3	7	93 %
Telemark	26	18	44	0 %
Hordaland	21	31	52	14 %
Sør-Trøndelag	6	5	11	87 %
Sum (5 fylker)	15	12	27	47 %

Kilde: 69 søknader om tilretteleggingstilskudd behandlet i 2008

I spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene ble de som hadde vært involvert i søknadsprosessen om tilretteleggingstilskudd de siste 12 månedene, bedt om å ta stilling til en del påstander om søknadsprosessen. Et stort flertall (88 prosent) sier seg enig eller delvis enig i påstanden "Arbeidslivssenteret gir god veiledning i søknadsprosessen".

Ifølge rundskrivet om tilretteleggingstilskudd skal en søknad om tilskudd være ferdigbehandlet og vedtak sendt arbeidsgiver senest innen to uker fra søknaden er mottatt i Arbeids- og velferds-etaten. Etatens registerdata inneholder ikke informasjon som gjør det mulig å beregne hvor lang saksbehandlingstiden virkelig er, og direktoratet har ikke oversikt over om kravene til saksbehandlingstid overholdes. De enkelte arbeidslivssentrene fører heller ikke statistikk over saksbehandlingstiden i sitt fylke.⁸²

Saksbehandlingstiden for et utvalg søknader er presentert i tabell 10. Saksgangen involverer som

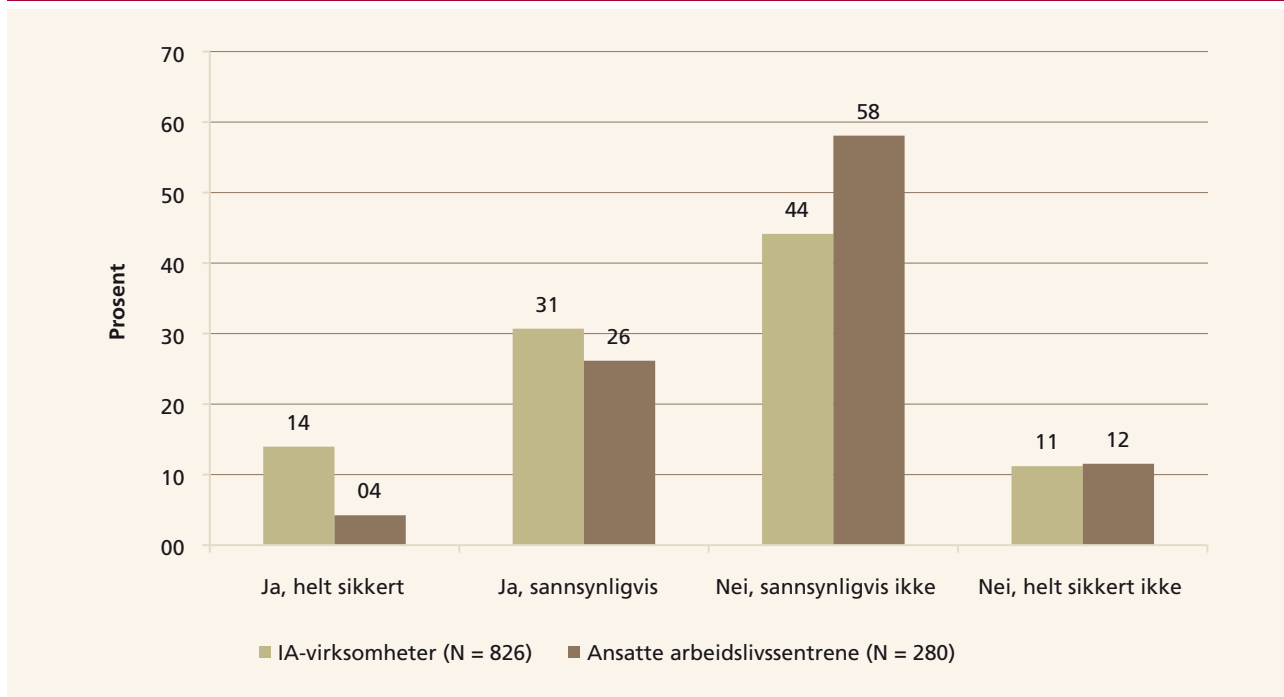
oftest flere enheter i NAV-systemet.⁸³ Tabellen viser saksbehandlingstiden fra en søknad ble mottatt til arbeidslivssenteret ga anbefaling om vedtak, saksbehandlingstid fra arbeidslivssenterets anbefaling til vedtaket ble sendt til søkeren, og total saksbehandlingstid. Tabellen viser også hvor stor andel av sakene som ble behandlet innen 14 dager.

Utvalget av saker er for lite til å kunne trekke sikre konklusjoner om saksbehandlingstiden ved arbeidslivssentrene generelt. Tabell 10 viser likevel at saksbehandlingstiden varierer mellom fylkene, og at flere arbeidslivssentre ikke klarer å nå målet om to ukers saksbehandlingstid. I tre fylker brukte sentrene i gjennomsnitt mer enn 14 dager på å behandle søknadene om tilretteleggingstilskudd. I de to fylkene med lengst saksbehandlingstid tok det i tillegg over 17 dager fra arbeidslivssenteret ga anbefaling om vedtak til vedtaket ble sendt til søkeren. Spørreundersøkelsen viser at 30 prosent av IA-virksomhetene opplevde at arbeidslivssenteret ikke behandlet søknadene raskt og effektivt.

82) Intervju med ledere for seks arbeidslivssentre november og desember 2008.

83) For landet som helhet skjer selve vedtaket i ni fylker ved NAV lokal, i fem fylker ved en sentral forvaltningsenhet i fylket, og i fem fylker ved arbeidslivssenteret. Utbetalingen av tilskuddet skjer i åtte fylker ved NAV lokal, i åtte fylker ved en sentral enhet i fylket, og i tre fylker ved arbeidslivssenteret.

Figur 3 "Ville tiltaket blitt satt i verk uten tilretteleggingstilskuddet?"



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant IA-virksomheter oktober 2008 og Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ansatte ved arbeidslivssentrene oktober 2008

De store fylkesvise variasjonene i saksbehandlingstid kan skyldes ulik organisering av den videre søknadsbehandlingen, særlig når det gjelder hvor det formelle vedtaket skjer. I to av de besøkte sentrene ble det oppgitt at den lange saksbehandlingstiden delvis skyldes at sakene ofte blir liggende lenge ved NAV lokal før de ferdigbehandles.

5.3 I hvilken grad fører tilretteleggingstilskuddet til at tiltak iverksettes og personer med redusert arbeidsevne opprettholder arbeidsforholdet?

Figur 3 viser IA-rådgivernes og IA-virksomhetenes oppfatning av om tiltak ville blitt iverksatt uten tilretteleggingstilskudd. IA-virksomhetene ble bedt om å ta utgangspunkt i det siste tiltaket de fikk tilskudd til, mens IA-rådgiverne ble bedt om å vurdere det siste tiltaket de ga tilskudd til.

Ifølge figur 3 mener 45 prosent av IA-virksomhetene at det siste tilretteleggingstiltaket sannsynligvis eller helt sikkert ville blitt gjennomført uten tilskuddet. Blant IA-rådgiverne er den tilsvarende andelen 30 prosent.

En regresjonsanalyse viser at det er en sammenheng mellom antall tilretteleggingstilskudd og

endringen i sykefraværet i virksomhetene.⁸⁴ Det er en tendens til at IA-virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd, opplever en nedgang i sykefraværet i ettertid. Samtidig forklarer tilretteleggingstilskuddet bare 0,4 prosent av endringene i sykefravær.⁸⁵ Dette tyder på at det er andre faktorer enn tilretteleggingstilskuddet som er avgjørende for utviklingen i sykefraværet i den enkelte IA-virksomhet.⁸⁶

IA-virksomhetene ble spurt om i hvilken grad tilretteleggingstilskuddet fører til at arbeidstakere i virksomheten kommer raskere tilbake i arbeid, eventuelt unngår sykemelding. Spørsmålet ble stilt til de respondentene som hadde vært involvert i søknadsprosessen om tilretteleggingstilskudd i løpet av de siste tolv månedene. 29 prosent av IA-virksomhetene mener at tilretteleggingstilskuddet i stor grad fører til at arbeidstakere i virksomheten kommer raskere tilbake i arbeid, eventuelt unngår sykemelding. 58 prosent mener at tilskuddet i noen grad bidrar til dette, mens 13 prosent mener at tilskuddet i liten grad eller ikke i det hele tatt fører til at

84) Sammenhengen er statistisk signifikant, se vedlegg 1 for estimatene fra analysen.

85) Justert varians (R^2) = 0,004.

86) Tendensen er den samme når regresjonsmodellen estimeres med mottak av tilretteleggingstilskudd som binær variabel. Når endring i sykefravær i prosentpoeng brukes som avhengig variabel, er sammenhengen ikke statistisk signifikant.

Tabell 11 Innvilget beløp i vignettundersøkelse (2008) og i reell saksbehandling

Type tiltak	Resultat reell saksbehandling	Vignettundersøkelse fylke 1	Vignettundersøkelse fylke 2	Vignettundersøkelse fylke 3	Vignettundersøkelse fylke 4	Vignettundersøkelse fylke 5	Vignettundersøkelse fylke 6
1 Organisatorisk tilrettelegging	5510	5510	5510	5510	5510	Usikker	5510
2 Gjenstand	10 300	Avslag	Avslag	Avslag	20 563	Avslag	20 563
3 Vikar	13 920	13 920	13 920	6960	15 500	6960	14 500
4 Vikar	34 800	Avslag	Avslag	Avslag	34 800	Avslag	Avslag
5 Gjenstand	27 479	Avslag	Usikker	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag
6 Vikar	34 400	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag
7 Gjenstand	8400	Avslag	Avslag	8400	Avslag	8000	Avslag
8 Vikar	34 020	34 020	34 020	31 185	34 020	34 020	34 020

Kilde: Vignettundersøkelse gjennomført ved seks arbeidslivssentre høsten 2008

arbeidstakere i virksomheten kommer raskere tilbake i arbeid.⁸⁷

5.4 I hvilken grad er det en likebehandling i søknader om tilretteleggingstilskudd?

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt opp til at tilretteleggingstilskuddet skal brukes fleksibelt, og saksbehandlerne blir bedt om å tenke på intensjonene ved ordningen og om målene for ordningen når de behandler søknader om tilskudd.⁸⁸ Vignettundersøkelsen gir indikasjoner på om arbeidslivssentrene har en enhetlig skjønnsutøvelse på området. Resultatene av vignettundersøkelsen er vist i tabell 11.

Tabell 11 viser at de fleste søknadene fikk avslag i vignettundersøkelsen, selv om de var innvilget i den reelle behandlingen. Tre av søknadene (nr. 1, 3 og 8) ble innvilget av flertallet av saksbehandlerne i vignettundersøkelsen. De resterende fem søknadene ble avslått av alle eller flertallet av saksbehandlerne.

Tabell 11 viser at det er en viss spredning i skjønnsutøvelsen mellom saksbehandlerne som deltok i vignettundersøkelsen, både når det gjelder om en søknad bør innvilges eller ikke, og når det gjelder størrelsen på tilskuddet. Departementet vurderer variasjonene i skjønnsutøvelse som små.⁸⁹

Saksbehandlerne som deltok i vignettundersøkelsen, ble bedt om å begrunne et eventuelt avslag. De viktigste begrunnelsene for avslag var

- mangelfull dokumentasjon
- tiltaket er en del av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt
- tiltaket var satt i verk før søknad ble sendt

Variasjonen i vurderingene viser videre at saksbehandlerne har ulike oppfatninger om hva slags tiltak man kan gi tilretteleggingstilskudd til. Dette gjelder særlig kjøp av gjenstander.⁹⁰

5.5 I hvilken grad er det en tilstrekkelig intern kontroll i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet?

Utforming av retningslinjene

Forskrift om tilretteleggingstilskudd og rundskriv om tilretteleggingstilskudd er de sentrale retningslinjene for forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet.⁹¹ Spørreundersøkelsen viser at flertallet av IA-rådgiverne opplever at det ikke er noen svakheter eller mangler ved retningslinjene. 33,5 prosent (94 IA-rådgivere) svarte at det var slike mangler. Mange av disse opplever at retningslinjene i for stor grad legger opp til bruk av skjønn. Mange rådgivere oppgir at de er usikre på hva det kan gis tilskudd til, særlig når det gjelder gjenstander og hva som er arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

90) Sak nummer 7 i tabellen illustrerer dette. Søknaden gjaldt kjøp av treningsutstyr til arbeidstaker med ryggproblemer. Flere av rådgiverne i vignettundersøkelsen mente at forskriften ikke ga rom for kjøp av treningsutstyr, og at dette var arbeidsgivers ansvar. Andre rådgivere, og den reelle saksbehandleren, mente at dette lå innenfor forskriften.

91) Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere Sosialdepartementet), rundskrivet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Rikstrygdeverket).

87) N = 771. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til IA-virksomheter oktober 2008.

88) Rundskriv om tilretteleggingstilskudd.

89) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

I intervjuer mener de fleste rådgiverne at det er positivt at retningslinjene åpner for bruk av skjønn. En del IA-rådgivere opplyser at tilskuddet noen ganger gis som en bonus for å belønne virksomheter som har brukt mye ressurser på å tilrettelegge for egne arbeidstakere, selv om tiltakene virksomhetene søker om tilskudd til normalt ikke ville gitt grunnlag for tilretteleggingstilskudd. Ifølge noen rådgivere er det meningen at tilretteleggingstilskuddet skal være et "ubyråkratisk" virkemiddel som arbeidslivssenteret skal kunne bruke fleksibelt til å stimulere og påskjønne virksomheter som arbeider aktivt med IA.⁹²

En del rådgivere savner likevel klarere retningslinjer på visse områder, for eksempel ved søknader om tilskudd til kjøp av gjenstander.⁹³ Flere arbeidslivssentre har utviklet egne retningslinjer for behandlingen av tilskudd som spesifiserer hva det kan gis tilskudd til.⁹⁴

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplever at det er et behov ved arbeidslivssentrene for å diskutere hvordan tilskuddet skal forvaltes for å sikre likebehandling av søknader. Samtidig mener direktoratet at likebehandling ikke nødvendigvis er ønskelig, siden virksomhetene er så ulike. Ifølge direktoratet bør man kunne forvente at store virksomheter med god økonomi tar en større del av kostnadene ved tilrettelegging selv enn mindre virksomheter.⁹⁵ Verken forskriften eller rundskriv sier imidlertid noe om at tilskuddet skal være behovsprøvd.

Direktoratet understreker imidlertid at tilskuddet ikke skal brukes som en belønning for godt IA-arbeid; saksbehandlerne av tilskuddet skal vurdere om den enkelte søknad er nødvendig og hensiktsmessig for å oppnå formålet med tilskuddet.⁹⁶ Direktoratet opplyser også at det har vurdert behovet for mer spesifikke retningslinjer for tilskuddet. Direktoratet har likevel kommet til at det ikke vil sette opp konkrete lister over hva man skal og ikke skal gi tilskudd til, men at man heller skal bygge opp kompetansen til å utøve skjønn ved arbeidslivssentrene. Dette gjelder særlig utfordringen med å skille mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og rammene for hva det kan gis tilskudd til. Direktoratet oppfatter

arbeidsmiljølovens krav til tilrettelegging som svært omfattende, men grensene for tilretteleggingsplikten er ikke klart definert. Ifølge direktoratet er det derfor mest hensiktsmessig å øve opp IA-rådgiverne i å bruke godt skjønn, snarere enn å lage mer spesifikke retningslinjer. Direktoratet arrangerer blant annet fagsamlinger om virkemiddelbruk generelt to ganger i året, der også tilretteleggingstilskuddet har vært tema flere ganger.⁹⁷

Arbeids- og inkluderingsdepartementet bekrefter i intervju at det er usikkerhet knyttet til forholdet mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og hva det kan gis tilskudd til. Departementet opplyser at Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder som skal tydeliggjøre skillet mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og tilretteleggingstilskuddet.⁹⁸ Departementet viser til at tilretteleggingstilskuddet skal støtte opp under arbeidsgivers tilretteleggingsplikt slik den fremgår av arbeidsmiljøloven § 4-6. Her heter det at arbeidsgiver skal tilrettelegge for en arbeidstaker "så langt det er mulig". Det betyr ifølge departementet at ansvaret er vidtrekkende, men likevel ikke absolutt, og at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en helhetsvurdering hvor flere ulike forhold må veies opp mot hverandre. Ulike forhold kan være virksomhetens art, størrelse, økonomi og arbeidstakers forhold. Når søknad om tilretteleggingstilskudd skal behandles vurderer etaten om tilskuddet vil støtte opp under arbeidsgivers tilretteleggingsplikt – det vil si om arbeidsgiver så langt som mulig har tilrettelagt for en arbeidstaker. Arbeidsgivers innsats kan ifølge departementet variere betydelig, også avhengig av virksomhetenes art og størrelse.⁹⁹

Dokumentasjon i søknader om tilretteleggingstilskudd

Ifølge forskriften er det et krav at individuell oppfølgingsplan skal legges ved når man søker om tilretteleggingstilskudd.¹⁰⁰ En gjennomgang av et utvalg saksmapper viser at i 25 av 65 aktuelle søknader (38,5 prosent) er individuell plan ikke vedlagt søknaden. Dette samsvarer med funnene til NAVs internrevisjon. Internrevisjonen undersøkte tilretteleggingstilskuddet i mai og juni

92) Intervju med IA-rådgivere ved fire arbeidslivssentre november og desember 2008.

93) Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ansatte i arbeidslivssentrene oktober 2008 og intervju i fire arbeidslivssentre november og desember 2008.

94) Intervju i tre arbeidslivssentre november og desember 2008.

95) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

96) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

97) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

98) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

99) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

100) Forskrift om tilretteleggingstilskudd § 6.

2008, og fant at oppfølgingsplan manglet i 9 av 26 aktuelle saker (34,6 prosent).¹⁰¹

Vignettundersøkelsen viser at saksbehandlingen i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig dokumentert. Rådgiverne som deltok i vignettundersøkelsen mente at flere av søknadene de avslo kunne blitt godkjent hvis de hadde hatt mer utfyllende opplysninger. Videre opplyste rådgiverne at de som regel var i kontakt med søker før de behandlet en søknad om tilskudd, men at dette ofte ikke ble dokumentert i saksmappen. Ifølge rådgiverne er det vanligvis en som kjenner virksomheten godt som behandler søknaden. IA-rådgiverne sier at de ofte baserer saksbehandlingen på mer informasjon enn det som framgår av saksmappen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir i intervju at saksbehandlerne ikke skal kunne dokumentere i hvert enkelt tilfelle at tilretteleggingstilskuddet skal ha en effekt for at det skal gis tilskudd. Det sentrale er at tilskuddet stimulerer til at arbeidsgiver tar sin del av ansvaret for tilrettelegging.¹⁰² Departementet understreker at formålet med tilretteleggingstilskuddet er å gi tidsbegrenset kompensasjon for virksomhetens merutgifter/merinnsats i forbindelse med et konkret tilretteleggingstiltak, jf. forskrift om tilretteleggingstilskudd §§ 1 og 6.¹⁰³

Kontroll av saksbehandlingen og evaluering av tiltakene

Saksbehandlere ved arbeidslivssentrene oppgir i intervju at saksbehandlingen av søknader om tilretteleggingstilskudd i liten grad blir kontrollert. Ifølge IA-rådgiverne er saksbehandlingen i stor grad overlatt til den enkelte, og den interne kontrollen av saksbehandlingen ved arbeidslivssentrene går primært ut på at IA-rådgiverne diskuterer sakene med hverandre hvis de føler behov for det.¹⁰⁴

I flere av de besøkte fylkene oppgir lederne for arbeidslivssentrene og IA-rådgiverne at kontrollen ved vedtaksinstans er avgrenset til å sjekke om stønadssats og antall dager det søkes om tilskudd for, er innenfor forskriften. Skjønnsutøvelsen i tilsagnet blir derimot i liten grad etterprøvd.¹⁰⁵

101) NAV Internrevisjonens rapport *Revisjon av tilretteleggingstilskuddet*, Oslo 11. juli 2008.

102) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

103) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

104) Intervju i sju arbeidslivssentre juni, november og desember 2008.

105) I fire fylker blir det opplyst at kontrollen med saksbehandlingen var mer omfattende tidligere, og at kontrollene ble redusert etter hvert som kompetansen ved arbeidslivssentrene og bevilgningene til tilskuddet økte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bekrefter i intervju at det i flere fylker er lite kontroll med saksbehandlingen av tilskuddet. Ifølge direktoratet gjøres det dobbel saksbehandling og sjekk ved vedtaksinstans i enkelte fylker. Direktoratet opplyser at det ønsker at arbeidslivssentrene skal følge opp søknadene om tilretteleggingstilskudd tettere på dette punktet.¹⁰⁶

Kontrollene i etterkant av tiltakene består først og fremst av at virksomheter som har fått innvilget en søknad, må sende inn refusjonskrav etter at tiltaket er gjennomført for å få utbetalt tilskuddet. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det ikke skal betales ut tilskudd så lenge det ikke finnes dokumentasjon på utgiftene til søkeren.¹⁰⁷

Spørreundersøkelsen til IA-virksomhetene viser at arbeidslivssentrene har bidratt til evaluering av om lag 24 prosent av tiltakene som virksomhetene har fått tilskudd til (N = 681). Det er imidlertid store forskjeller mellom fylkene. I Østfold, Troms, Akershus og Nordland svarer over 35 prosent at arbeidslivssenteret har bidratt til evaluering av det siste tilretteleggingstiltaket. I Aust-Agder og Hordaland svarer under 10 prosent at arbeidslivssenteret har bidratt til evaluering. IA-rådgiverne i de fleste av de besøkte sentrene oppgir at de følger opp tiltakene som er satt i verk i virksomhetene de er kontaktpersoner for. Kun to av de besøkte sentrene kunne imidlertid vise til konkrete rutiner for dette: Ved ett senter tar kontaktpersonene opp virksomhetens bruk av tilskuddet på sine faste, halvårlige møter med virksomheten; et annet senter har rutiner for å evaluere tiltak ved større tilskudd.¹⁰⁸

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir i intervju at det i 2009 har lagt opp til at arbeidslivssentrene i større grad enn tidligere skal evaluere tiltak det gis tilretteleggingstilskudd til.¹⁰⁹

5.6 Vurderinger

Vedvarende mindreforbruk av tilretteleggingstilskuddet

Bevilgningene til tilretteleggingstilskudd har økt de siste årene, men det har i alle årene fra 2005 til 2008 vært et betydelig mindreforbruk. I 2007 og 2008 utgjør mindreforbruket henholdsvis 33 og 17 prosent av den samlede bevilgningen til tilskuddsordningen. Det gjør at det kan stilles

106) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

107) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

108) Intervju i seks arbeidslivssentre november og desember 2008.

109) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

spørsmål ved om budsjetteringen av tilskuddet er realistisk.

Samtidig er tilskuddet i begrenset grad gitt til virksomheter med høyest sykefravær. Blant virksomheter med et sykefravær over 12 prosent er andelen som mottar tilskudd *lavere* enn blant virksomheter med et sykefravær på mellom 6 og 12 prosent. Det synes å være et potensial for å stimulere virksomheter med høyt sykefravær til i større grad å søke om tilskudd.

Undersøkelsen viser videre at tilretteleggingstilskuddet stimulerer til at det blir satt i gang tiltak for sykemeldte på arbeidsplassen, men at mange av tiltakene det gis tilskudd til med stor sannsynlighet ville blitt gjennomført også uten tilskudd. IA-virksomheter som mottar tilretteleggingstilskudd, opplever en viss nedgang i sykefraværet, men effekten er beskjeden.

Arbeids- og velferdsetaten mangler styringsinformasjon om saksbehandlingstiden for tilretteleggingstilskuddet

Ifølge rundskrivet om tilretteleggingstilskudd skal en søknad om tilskudd være ferdigbehandlet og vedtak sendt arbeidsgiver senest innen to uker fra søknaden er mottatt i Arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen viser at verken direktoratet, fylkene eller arbeidslivssentrene har styringsinformasjon om i hvilken grad normtiden for behandling av tilretteleggingstilskudd overholdes. Dermed har etaten et svakt grunnlag for å følge opp effektiviteten i behandlingen av søknader om tilretteleggingstilskudd.

Riksrevisjonens gjennomgang av saksmapper i et utvalg fylker viser at normtiden på to uker i mange tilfeller ikke overholdes. Undersøkelsen viser også at mange av de innvilgede søknadene manglet tilstrekkelig dokumentasjon fra søker. Dette understreker behovet for bedre styringsinformasjon og oppfølging på området.

Stor risiko for ulik praksis i behandling av søknader om tilretteleggingstilskudd

Retningslinjene for tildeling av tilretteleggingstilskudd gir stort rom for å utøve skjønn. Dette gir anledning til å målrette tilskuddet til de som trenger det mest, og til å tilpasse individuelle tiltak for sykemeldte. Undersøkelsen viser at det er ulik forståelse mellom saksbehandlerne for når tilskuddet kan benyttes, særlig når det gjelder hva slags gjenstander det kan gis tilskudd til. Det er også uklart for mange saksbehandlere hvor skillet går mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og

tiltak som gir rett til tilskudd. Tilskuddet er i noen tilfeller brukt for å belønne virksomheter som har brukt mye ressurser for å tilrettelegge for egne arbeidstakere, og til tiltak som normalt ikke ville gitt grunnlag for tilretteleggingstilskudd. Samlet sett innebærer dette en stor risiko for at det utvikles en ulik praksis mellom fylkene i behandling av søknader.

Saksbehandlingen av søknader om tilretteleggingstilskudd er i stor grad overlatt til den enkelte IA-rådgiver. I praksis skjer det i liten grad en reell kontroll av saksbehandlerens innstilling til vedtak. Videre viser undersøkelsen at flere sentre ikke systematisk evaluerer bruken av tilretteleggingstilskudd, selv for større tildelinger.

6 Direktoratets og fylkenes styring og oppfølging

I 2007 og 2008 har Arbeids- og velferdsdirektoratets styring av NAV Fylkene og arbeidslivssentrene i hovedsak foregått på følgende måte:

- Direktoratet har etablert en felles overordnet strategi for markedsarbeid og arbeidslivskontakt for perioden 2006–2009. Fylkene skulle utarbeide egne strategier basert på denne.
- Direktoratet har formidlet mål og resultatkrav i mål- og disponeringsbrev til fylkene.
- Direktoratet har innhentet resultatinformasjon i tertialvise rapporter fra fylkene.
- Direktoratet har hatt fylkesdirektørmøter og styringsdialogmøter med fylkene.

I tillegg inngår arbeidslivssentrene i etatens strategi og handlingsplan for sykefravørsområdet i perioden 2008–2010.

6.1 Hvordan styrer Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidslivssentrene og bruken av tilretteleggingstilskudd?

Både i 2007 og 2008 framhevet direktoratet i mål- og disponeringsbrev til fylkene at sentrenes ansvar er å bistå virksomhetene i deres arbeid med de tre delmålene i IA-avtalen: å forebygge sykefravær og overgang til passive trygdeordninger, å rekruttere og inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet og å legge til rette for at eldre arbeidstakere kan fortsette i sitt arbeid. I 2008 konkretiserte Arbeids- og velferdsdirektoratet følgende mål og strategier for arbeidslivssentrene:

- Sentrene skal prioritere og målrette tjenestetilbudet, som bruk av tilretteleggingstilskuddet, mot IA-virksomheter som har spesielle utfordringer med hensyn til høyt sykefravær.
- Sentrene skal bistå NAV lokalt i gjennomføring av dialogmøter og med å ivareta øvrige sykefraværsoppgaver.
- Sentrene skal øke andelen IA-virksomheter som har satt seg konkrete måltall på delmål 1 og delmål 2, konkrete målformuleringer på delmål 3 og etterprøvbare aktivitetsmål.
- Sentrene skal øke antall leverte basistjenester til IA-virksomheter.
- Sentrene skal øke antall IA-virksomheter.

De mål og strategier som er definert for arbeidslivssentrene, gir ifølge direktoratet stor frihet til det enkelte arbeidslivssenter i å utforme innholdet i tjenestetilbudet. Det er i stor grad opp til arbeidslivssentrene å finne fram til tiltak som dekker bedriftens behov og fyller hele bredden av IA-avtalen.¹¹⁰ Direktoratet oppgir i intervju at samarbeidsavtalene som arbeidslivssentrene har inngått med virksomhetene, begrenser direktoratets styringsrom.

NAV Fylkene skal rapportere om arbeidslivssentrenes oppfølging av IA-avtalen hvert tertial, men det er ikke direkte uttalt at det skal rapporteres for de ulike målene og strategiene som er omtalt i mål- og disponeringsbrevet.¹¹¹ En gjennomgang av seks fylkers rapport for andre tertial 2008 viser at det er svært varierende hva som rapporteres om arbeidslivssentrenes oppfølging av IA-avtalen. Tre av NAV Fylkene, Akershus, Hordaland og Oppland, gir informasjon om alle målsettingene som direktoratet har angitt for arbeidslivssentrene. Rapporteringen til de tre andre fylkene er begrenset til noen utvalgte mål. For eksempel omtaler ett fylke ikke gjennomføring av dialogmøte-2 eller utviklingen i antallet IA-virksomheter som har satt seg konkrete måltall for sykefraværarbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet framhever at etablering av måltall er et suksesskriterium for at en virksomhet jobber bedre for å realisere målene med IA-avtalen, og at det derfor er gunstig å følge opp arbeidslivssentrene på denne indikatoren.¹¹² En gjennomgang av styringsdialogen mellom direktoratet og åtte utvalgte NAV Fylker i 2008 viser at det ikke har vært en resultatoppfølging av fylker med en særlig lav andel virksomheter med måltall for reduksjon av sykefraværet. Arbeidslivssentrene er kun omtalt i dialogen med to av de åtte fylkene i 2008. Fire av de seks fylkeslederne som er intervjuet, uttaler at direktoratet ikke har gitt tilbakemelding på resultatoppnåelsen til arbeidslivssenteret. Fylkenes måloppnåelse på sykefravørsområdet generelt er imidlertid et tema som går igjen i

110) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

111) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2008" (s. 58), og "Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2007" (s. 57).

112) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen 17. januar 2008.

direktoratets dialog med fylkene. Direktoratet uttaler i intervju med Riksrevisjonen at det ut fra en vurdering av fylkets samlede oppgaver ikke har vært grunn til å følge opp arbeidslivssentrene spesifikt. Andre oppgaver har ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet fått større oppmerksomhet i dialogen med fylkene.¹¹³ Direktoratet viser samtidig til at arbeidslivssentrene har vært et tema i mange fylkesdirektørmøter.¹¹⁴

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir i intervju at det styrer bruken av tilretteleggingstilskudd gjennom rundskrivet om tilretteleggingstilskudd og mål- og disponeringsbrevet til fylkene, i tillegg til mer uformelle fagsamlinger. Direktoratet har lagt visse føringer for bruken av tilretteleggingstilskuddet, utover det som står i forskrift og rundskriv. I mål- og disponeringsbrevet for 2008 ba direktoratet arbeidslivssentrene om å prioritere og målrette tjenestetilbudet, som bruk av tilretteleggingstilskuddet, mot IA-virksomheter som har spesielle utfordringer med høyt sykefravær.¹¹⁵ Direktoratet stilte krav om at fylkene skulle rapportere i hvilken grad tilskuddsmidlene var benyttet hver måned.¹¹⁶ Det skulle da rapporteres om faktisk forbruk i forhold til budsjett, forventet forbruk i inneværende år, samt status for oppgjør og refusjon av bindinger fra tidligere år.¹¹⁷ Direktoratet stilte i 2008 ingen krav til at fylkene skulle rapportere om resultater av bruken av tilretteleggingstilskuddet. For 1. tertial 2009 skulle fylkene rapportere på omfanget av virkemidler rettet mot IA-virksomheter, herunder erfaringer med tilretteleggingstilskuddet.¹¹⁸

6.2 Hvordan styrer NAV Fylkene arbeidslivssentrene?

NAV Fylkene skal ha en egen strategi for markedsarbeid og arbeidslivskontakt hvor arbeidslivssenterets rolle framgår. I intervju med fylkesledelsen i de besøkte fylkene kommer det fram ulike oppfatninger om i hvilken grad arbeidslivssentrene kan få nye oppgaver. En oppfatning er at arbeidslivssenteret har et klart mandat som begrenser fylkets styringsrett. En annen oppfatning er at arbeidslivssenteret er en

integreert del av NAV Fylke, og at fylket står friere til å bruke sentrenes ressurser.

Direktoratet har gitt signaler om at arbeidslivssenterets kompetanse må utnyttes mer i fylkene, ved at man på en bedre måte drar nytte av arbeidslivssentrenes erfaring med systemrettet forebyggings- og oppfølgingsarbeid.¹¹⁹ Direktoratet oppgir i intervju at flere fylker likevel ikke klarer å bruke arbeidslivssentrene strategisk. Dette forklares med at fylkene har mer presserende oppgaver, og at det har vært usikkerhet rundt arbeidslivssentrenes rolle.¹²⁰

I 2008 utarbeidet 6 av 19 fylker et mål- og disponeringsbrev til arbeidslivssenteret som inneholdt mer konkrete mål enn det som var formidlet fra direktoratet. Øvrige fylker har videresendt mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet uten ytterligere prioriteringer eller presiseringer. Dette gjelder også de besøkte fylkene hvor man opplever resultatkravene fra direktoratet som utydelige.¹²¹

Et stort flertall av lederne i arbeidslivssentrene oppgir i spørreundersøkelsen at forventninger til senterets innsats for å redusere sykefraværet er tilstrekkelig operasjonalisert i fylkets styring. Rundt halvparten opplever imidlertid at fylket i liten grad har konkretisert forventninger til senterets innsats for å få flere med redusert arbeidsevne over i arbeid og å øke den reelle pensjoneringsalderen.¹²²

I 2008 hadde 9 av de 19 arbeidslivssentrene en egen rapport til NAV Fylket. Dokumentanalyse av arbeidslivssentrenes rapportering viser at denne i hovedsak var aktivitetsbasert.

I spørreundersøkelsen oppgir 42 prosent av lederne for arbeidslivssentrene at de ikke har mottatt tilbakemelding på resultatoppnåelsen fra fylkesledelsen i løpet av det siste året.¹²³ Første halvår 2008 hadde to av nitten fylker gjennomført styringsdialogmøte med arbeidslivssenteret. Flere fylker opplyser i brev til Riksrevisjonen at de skulle starte opp med en slik formell styringsdialog fra og med andre tertial 2008.

113) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

114) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

115) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2008", s. 16.

116) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2008", s. 51.

117) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

118) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

119) *Strategi og handlingsplan for Arbeids- og velferdsetatens innsats på sykefraværsområdet 2008–2010*, s. 7.

120) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet januar 2009.

121) Intervju med fylkesledelsen i seks fylker november og desember 2008.

122) Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ansatte i arbeidslivssentrene oktober 2008.

123) Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ansatte i arbeidslivssentrene oktober 2008.

6.3 Vurderinger

Arbeids- og velferdsdirektoratets mål og strategier for arbeidslivssentrene er blitt mer konkrete i 2008 sammenlignet med tidligere år. Samtidig viser undersøkelsen at direktoratets oppfølging av NAV Fylkenes bruk av arbeidslivssentrene har vært mangelfull. Ifølge direktoratet er andelen virksomheter med måltall for reduksjon i sykefravær en resultatindikator for arbeidslivssentrene, men direktoratet har ikke fulgt opp fylker med svake resultater på denne indikatoren. Direktoratet har i tillegg ikke tydelig definert hva NAV Fylkene skal rapportere om arbeidslivssentrene, og innholdet i fylkenes rapportering er også av svært ulik karakter. Dessuten gir styringsdataene om arbeidslivssentrene lite informasjon om sentrene faktisk har bidratt til at IA-virksomhetene jobber bedre for å realisere målet om et inkluderende arbeidsliv. Som en konsekvens av dette er det vanskelig for direktoratet å vurdere måloppnåelsen, sammenligne fylkenes innsats og identifisere tiltak som vil kunne bedre måloppnåelsen i arbeidslivssentrene.

Arbeidslivssentrene er underlagt fylkeskontorenes styring for at hvert enkelt fylke skal kunne tilpasse og målrette IA-arbeidet mot de utfordringene som finnes på lokalt nivå. Undersøkelsen viser at fylkene i begrenset grad har operasjonalisert direktoratets mål og strategier i styringen av arbeidslivssentrene. Resultatoppfølgingen av disse målene har også vært begrenset. Videre har fylkesledelsen i flere fylker i mindre grad lyktes med å skape en forankring for nye arbeidsoppgaver for arbeidslivssentrene og en god samhandling med NAV lokal. Fylkene følger i liten grad opp om arbeidslivssentrene prioriterer virksomheter med høyt sykefravær, og om sentrenes bistand fører til at arbeidsgiverne ivaretar sitt ansvar for oppfølging av sykemeldte. Dette viser at mange fylker ikke har sikret en videreutvikling og god integrering av arbeidslivssentrene i den nye NAV-organisasjonen.

7 Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging

7.1 Hvilken styring og oppfølging har Arbeids- og inkluderingsdepartementet av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet?

Siden 2006 er arbeidssentrenes mål omtalt i budsjettproposisjonen for 2006 og 2009. En rapport over arbeidslivssentrenes resultater er gitt i budsjettet for 2007. Her oppgis det blant annet at arbeidslivssentrene og den støtten kontaktpersonen bidrar med, er den viktigste suksessfaktoren i IA-avtalen.

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten i 2008 heter det at arbeidslivssentrene skal støtte opp under virksomhetenes egen innsats for å forebygge sykefravær og overgang til passive ordninger.¹²⁴ For å øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne framhever departementet at IA-plasser vil være et viktig innsatsområde. Det er også uttalt at arbeidslivssentrenes kompetanse knyttet til det å øke den reelle pensjoneringsalderen skal styrkes. Høsten 2008 ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet styringssignaler om at arbeidslivssentrene skulle innrette ressurser mot sykefraværsoppfølgingen, og at det skulle opprettes nærmere kontakt med NAV-kontor.¹²⁵

Tildelingsbrevet sier at Arbeids- og velferdsetaten skal rapportere til departementet om arbeidslivssentrenes oppfølging av IA-avtalen hvert tertial.¹²⁶ En gjennomgang av etatens rapportering i 2007 og 2008 viser at det særlig rapporteres om prioriteringene og aktivitetene til arbeidslivssentrene, blant annet økt prioritering av virksomheter med størst behov og økt samhandling mellom NAV lokal og arbeidslivssentrene om tettere oppfølging av sykemeldte. Direktoratet peker også på utfordringer som arbeidslivssenteret står overfor og viser til planlagte utviklingsområder.

På spørsmål fra Riksrevisjonen om hvordan departementet har fulgt opp arbeidslivssentrenes innsats for de ulike delmålene, viser departe-

mentet til oppfølging av etatens samlede mål-oppnåelse og rapportering på indikatorene i IA-avtalen. Ifølge departementet er arbeidslivssentrene ett av flere virkemidler i NAV for å realisere målene med IA-avtalen. Ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet har ikke departementet et spesielt søkelys på ett enkelt virkemiddel. Departementet ønsker ikke å ha spesifikke styringsparametere eller måltall for arbeidslivssentrene. Utnyttelse og organisering av virkemidlene anser departementet å være Arbeids- og velferdsetaten ansvar. Departementet uttaler at det har tatt etatens rapportering om arbeidslivssentrene til etterretning, og mener det ikke har vært grunn til å gi arbeidslivssentrene større oppmerksomhet enn hva som har vært tilfellet. Ifølge departementet har tidligere evalueringer også vist at arbeidslivssentrene fungerer tilfredsstillende.¹²⁷

Når det gjelder departementets oppfølging av bevilgninger til styrking av arbeidslivssentrene i 2007, viser departementet til at direktoratet rapporterte i eget brev om dette i august 2007.¹²⁸ Departementet oppgir også at verken partene i IA-avtalen eller departementet har hatt merknader til direktoratets framstilling i koordineringsgruppen av arbeidslivssentrenes kapasitet.

Første tertial 2008 rapporterte Arbeids- og velferdsetaten at det var en utfordring å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet rundt å øke rekrutteringen av personer med nedsatt arbeidsevne (delmål 2), og å øke den reelle pensjoneringsalderen (delmål 3).¹²⁹ I intervju med Riksrevisjonen oppgir departementet at arbeidslivssentrenes prioritering mellom de ulike delmålene vil være et resultat av hva IA-virksomhetene ønsker å jobbe med, og hva som nedfelles i samarbeidsavtalene med disse virksomhetene.¹³⁰

I 2008 rapporterte etaten at den hadde god tilgang til IA-plasser hos virksomhetene, men at den hadde problemer med å fylle opp disse plassene. Ifølge etaten var manglende oppfølgingskapasitet

124) Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten 2008, s. 8.

125) Referat fra kontaktmøte mellom politisk ledelse og Arbeids- og velferdsetaten 15. september 2008.

126) Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten 2007 og 2008.

127) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

128) Brev fra Arbeids- og velferdsetaten til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. august 2007.

129) Virksomhetsrapport for Arbeids- og velferdsetaten første tertial 2008, s. 20.

130) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

hos NAV lokal hovedårsaken til dette.¹³¹ Departementet oppgir i intervju med Riksrevisjonen at lav utnyttelse av IA-plass har vært et tema i koordineringsgruppen, men ikke et tema i de formelle styringsdialogmøtene med Arbeids- og velferdsetaten. Ifølge departementet skyldes dette at IA-plass som virkemiddel er mindre viktig sammenlignet med andre utfordringer for NAV. Samtidig oppgir departementet at det ikke har fått et godt nok svar fra Arbeids- og velferdsetaten på hvorfor IA-plasser ikke utnyttes bedre i etaten.¹³²

Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at det i stor grad følger opp og får dekket sitt informasjonsbehov om arbeidslivssentrene i koordineringsgruppen med partene i arbeidslivet. Ifølge mandatet for koordineringsgruppen skal organisasjonene og myndighetene gjennom arbeidet i gruppen samordne sitt arbeid der det er hensiktsmessig ut fra intensjonsavtalens målsettinger.¹³³

I 2007 og 2008 hadde koordineringsgruppen 18 møter som er dokumentert med referat. Arbeidslivssentrene var ved flere anledninger et tema i møtene:

- Koordineringsgruppen etterlyste i august 2007 en nasjonal plan for hvordan arbeidslivssentrene skal være et enhetlig tjenestetilbud.¹³⁴
- I forbindelse med fordeling av midler i revidert nasjonalbudsjett 2008 kom det fram signaler om at det utviklet seg ulik praksis ved arbeidslivssentrene. Det ble påpekt at Arbeids- og velferdsetaten må sørge for at arbeidslivssentrene utfører de oppgavene de er tillagt etter IA-avtalen, og at det finner sted en kommunikasjon og koordinering fylkene imellom slik at man sikrer lik behandling og oppfølging ved de ulike sentrene.¹³⁵
- I mars 2008 understreket koordineringsgruppen behovet for bedre oppfølging og styrking av arbeidslivssentrene, og i mai samme år ble det påpekt at det er problematisk at arbeidslivssentrene bruker mindre tid på å jobbe på systemnivå.¹³⁶

Departementet oppgir at de spørsmål som partene i arbeidslivet har tatt opp til drøfting i koordineringsgruppen, er blitt fulgt opp blant annet

131) Virksomhetsrapport for Arbeids- og velferdsetaten andre tertial 2008, vedlegg 2 "Måloppnåelse IA-avtalen".

132) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

133) "Mandat for koordineringsgruppen" (dokument mottatt fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet desember 2008).

134) Referat fra møte i koordineringsgruppen for IA-avtalen 23. august 2007, pkt. 13.

135) Referat fra møte i koordineringsgruppen for IA-avtalen 11. mars 2008, pkt. 1.

136) Referat fra møte i koordineringsgruppen for IA-avtalen 13. mai 2008, pkt. 3.

gjennom orienteringer i påfølgende møter.¹³⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i intervju at koordineringsgruppen ikke kan gi direkte pålegg til etaten, men hvis man er enige om noe i gruppen, blir det som regel tatt videre av departementet og Arbeids- og velferdsetaten. Departementet understreker samtidig at nye styringssignaler til etaten skal gå via departementet, eventuelt Stortinget hvis det er snakk om endringer i bevilgninger. Dersom det er behov for presiseringer eller bestillinger fra departementet som følge av møter i koordineringsgruppen, skal dette gå fram av eget brev til direktoratet.¹³⁸

I samarbeid med partene i arbeidslivet iverksatte departementet en evaluering av IA-avtalen som ble ferdigstilt i juni 2009. Ifølge departementet vil denne evalueringen være et grunnlag for departementets videre vurdering og oppfølging av arbeidslivssentrenes måloppnåelse.¹³⁹

Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av tilretteleggingstilskuddet skjer først og fremst gjennom forskriften om tilretteleggingstilskudd og tildelingsbrev. I tildelingsbrevet for 2008 er det et krav om at Arbeids- og velferdsetaten skal rapportere tertialvis om forbruk av og gitte tilsagn til tilretteleggingstilskudd.¹⁴⁰ Det er ingen krav til at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere om resultater av tilretteleggingstilskuddet ut over dette. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å følge opp hvordan direktoratet forvalter tilskuddet, ettersom det ikke er indikasjoner på problemer på området.¹⁴¹

Arbeids- og velferdsetatens årsrapport for 2008 tar ikke for seg resultater av bruken av tilretteleggingstilskudd. Det gis heller ingen forklaringer på mindreforbruket av tilskuddet det året. Resultater av bruken av tilretteleggingstilskudd er ikke omtalt i St.prp. nr. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet for årene 2006–2009.

7.2 Vurderinger

Arbeids- og sosialkomiteen har uttalt at arbeidslivssentrene er en svært viktig aktør i IA-arbeidet, og at komiteen forutsetter at NAVs satsing på arbeidslivssentrene videreføres og videreutvikles.

137) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen 4. juni 2009.

138) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

139) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

140) Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2008, s. 15.

141) Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet februar 2009.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har formidlet enkelte mål for arbeidslivssentrene som representerer en videreføring og videreutvikling av sentrene. Videre viser undersøkelsen at departementet ikke foretar en særskilt resultatoppfølging av arbeidslivssentrene, men følger opp Arbeids- og velferds-etatens samlede måloppnåelse på IA-området. Denne oppfølgingen foregår i den ordinære styringsdialogen og i koordineringsgruppen med partene i arbeidslivet.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets årlige budsjettproposisjon er det i liten grad en omtale av konkrete resultater av arbeidslivssentrenes virksomhet eller tilretteleggingstilskuddet. Undersøkelsen viser også at departementet ikke stiller krav til rapportering om måloppnåelsen for tilretteleggingstilskuddet.

8 Samlede vurderinger

8.1 Arbeidslivssentrene er i begrenset grad styrket

Både i 2007 og 2008 ble det bevilget 25 mill. kroner til styrking av arbeidslivssentrene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i begge årene gitt føringer til NAV Fylke om at arbeidslivssentrene skulle styrkes med flere stillinger. Arbeidslivssentrenes regnskap og tall for gjennomførte årsverk viser imidlertid at sentrene i 2007 og 2008 ikke ble styrket i henhold til de økte bevilgningene. Antall gjennomførte årsverk økte med fem i 2007, og det er lite sett i forhold til en økt bevilgning på 25 mill. kroner, tilsvarende om lag 46 årsverk angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

8.2 Arbeidslivssentrene bidrar i varierende grad til måloppnåelse på IA-området

Arbeidslivssentrene prioriterer arbeidet med å bistå IA-virksomhetene i å redusere sykefraværet. Sentrene har i mindre grad rettet oppmerksomheten mot å øke rekrutteringen av personer med redusert arbeidsevne og spesifikke tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen. En analyse av utviklingen i sykefraværet i de virksomhetene hvor arbeidslivssenteret har gitt bistand, tyder på at arbeidslivssentrene har en gunstig, men marginal effekt på sykefraværet. Videre opplever en betydelig andel av IA-virksomhetene at bistanden de har fått fra arbeidslivssenteret, har ført til at de jobber bedre for å redusere sykefraværet. Samtidig viser undersøkelsen at mange IA-virksomheter verken har konkrete måltall for IA-arbeidet eller utarbeider individuelle oppfølgingsplaner for sykemeldte. Dette indikerer at arbeidslivssentrene har et forbedringspotensiale i å stimulere arbeidsgivere til å følge opp sykemeldte og etablere et kontinuerlig IA-arbeid.

De fleste IA-virksomhetene opplever at arbeidslivssenterets bistand ikke har ført til at de jobber bedre for å rekruttere flere personer med redusert arbeidsevne. Samtidig viser undersøkelsen at arbeidslivssentrene har vært aktive i å rekruttere IA-plasser. De rekrutterte plassene er imidlertid svært lite brukt. Når NAV lokal ikke har systemer for å finne egnede kandidater til disse IA-plassene, blir ikke den muligheten som plassene

gir for personer med redusert arbeidsevne til å prøve seg i ordinært arbeid, tilstrekkelig utnyttet. NAV Fylke bør derfor påse at NAV lokal i større grad prioriterer å finne fram til personer med behov for slik arbeidsutprøving.

8.3 Arbeidslivssentrene er i begrenset grad integrert i den nye NAV-organisasjonen

Undersøkelsen viser at fylkesledelsen i mange fylker ikke har sikret en videreutvikling og god integrasjon av arbeidslivssentrene i den nye NAV-organisasjonen. Fylkene følger i liten grad opp om arbeidslivssentrene prioriterer virksomheter med høyt sykefravær. Videre har flere fylker i mindre grad lyktes med å skape en forankring av nye arbeidsoppgaver for arbeidslivssentrene og en god samhandling med NAV lokal. Arbeidsfordelingen mellom arbeidslivssenteret og NAV lokal har i enkelte fylker vært omstridt, særlig i forbindelse med oppfølging av enkeltpersoner og gjennomføring av dialogmøte for sykemeldte ved seks måneders sykefravær ("dialogmøte-2"). Det er videre manglende informasjonsflyt og samhandling mellom arbeidslivssentrene og NAV lokal om hvilke IA-virksomheter som bør prioriteres i den systemrettede bistanden. Dette svekker grunnlaget for å målrette bistanden mot IA-virksomheter med høyt sykefravær.

Direktoratet har presisert arbeidslivssentrenes rolle og oppgaver, men har ikke sikret seg en god rapportering fra NAV Fylke om dette. Direktoratet bør følge opp at fylkene bruker sentrene på en måte som både tar hensyn til IA-avtalen og gir høy samlet måloppnåelse for Arbeids- og velferdsetaten.

I 2007 ble det innført ny ikt-støtte for arbeidslivssentrene. Undersøkelsen viser at funksjonaliteten i mindre grad er tilpasset arbeidslivssentrenes oppgaver, og at registreringspraksisen ikke er enhetlig. Konsekvensen er at IA-rådgiverne mangler et effektivt verktøy for å bistå IA-virksomhetene, og at styringsdata for ledere i arbeidslivssenteret, NAV Fylke og direktoratet til dels er upålitelig. Undersøkelsen viser også at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke i tilstrekkelig grad har sikret at innføringen av ny ikt-støtte

for arbeidslivssentrene har gitt gevinster. Det er grunn til å stille spørsmål om direktoratet har gjort nok for å sikre at IA-rådgiverne har fått tilstrekkelig opplæring i bruken av verktøyet, og om kompetansen er god nok.

8.4 Vedvarende mindreforbruk og svak kontroll i tildeling av tilretteleggingstilskudd

Bevilgningene til tilretteleggingstilskudd har økt de siste årene, men det har i alle årene fra 2005 til 2008 vært et betydelig mindreforbruk. I 2007 og 2008 utgjorde mindreforbruket henholdsvis 33 og 17 prosent av den samlede bevilgningen til tilskuddsordningen. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved om budsjetteringen av tilskuddet er realistisk. Undersøkelsen viser at så godt som alle søknader om tilretteleggingstilskudd blir innvilget. Videre viser undersøkelsen at bedrifter med det høyeste sykefraværet er underrepresentert blant mottakere av tilskudd. Dersom nivået på bevilgningene opprettholdes, vil mer informasjon om tilskuddsordningen til bedrifter med høyt sykefravær kunne bidra til både redusert mindreforbruk og høyere måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Det kan også stilles spørsmål ved om forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet er målrettet og effektiv. Tilretteleggingstilskuddet er bare i begrenset grad gitt til virksomheter med høyest sykefravær. Blant virksomheter med et sykefravær over 12 prosent er andelen som mottar tilskudd *lavere* enn blant virksomheter med et sykefravær på mellom 6 og 12 prosent. Ifølge rundskrivet om tilretteleggingstilskuddet skal en søknad behandles innen to uker. Riksrevisjonens gjennomgang av et utvalg saksmapper viser at denne normtiden i mange tilfeller ikke overholdes.

Retningslinjene for tildeling av tilskudd gir stort rom for å utøve skjønn. Undersøkelsen viser at det er ulik forståelse mellom saksbehandlerne for når tilskuddet kan benyttes, og det innebærer en betydelig risiko for at det utvikles en ulik praksis mellom fylkene i behandling av søknader. Videre skjer det i liten grad en reell kontroll av saksbehandlerne innstilling til vedtak. Flere sentre evaluerer heller ikke systematisk bruken av tilretteleggingstilskudd. Fravær av kvalitetskontroller og rutiner for evaluering innebærer en risiko for at det gis tilretteleggingstilskudd til tiltak som ikke er nødvendige og hensiktsmessige. Undersøkelsen viser at mange av tiltakene som

får tilskudd, med stor sannsynlighet ville blitt gjennomført også uten tilskudd. Mangelfull kontroll øker også risikoen for misligheter. Direktoratet har gjort lite for å sikre lik praksis og tilstrekkelig kontroll i behandlingen av søknader om tilretteleggingstilskudd.

Undersøkelsen viser at verken direktoratet, NAV Fylke eller arbeidslivssentrene har styringsinformasjon om saksbehandlingstider for tilretteleggingstilskudd. I fylkenes og direktoratets rapportering er det heller ingen annen informasjon om resultater av tilskuddet. Dette understreker behovet for bedre styringsinformasjon og oppfølging på området.

8.5 Den overordnede styringen og oppfølgingen av arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet er mangelfull

Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet gjennom Arbeids- og velferdsetatens samlede måloppnåelse på IA-området. Arbeidslivssentrenes virksomhet og forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet er lite omtalt i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget.

Det er svakheter i Arbeids- og velferdsetatens rapportering om arbeidslivssentrene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke sikret en enhetlig og relevant rapportering fra NAV Fylke om arbeidslivssentrenes resultater. Det har også vært mangelfull rapportering internt i etaten og til departementet om økningen i arbeidslivssentrenes personalressurser etter styrkingen av budsjettet med 25 mill. kroner både i 2007 og 2008. Manglende eller mangelfull rapportering fra etaten svekker departementets mulighet til å kunne ta opp eventuelle avvik i styringsdialogen med direktoratet.

I 2008 understreket koordineringsgruppen behovet for bedre oppfølging og styrking av arbeidslivssentrene. Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene bare i begrenset grad er styrket og integrert i den nye NAV-organisasjonen, og at mange fylker har en svak resultatoppfølging av sentrene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet må derfor ta et større ansvar for en mer helhetlig og målrettet utnyttelse av arbeidslivssentrene.

Litteraturliste

Stortingsdokumenter

- Budsjett-innst. S. I (2001–2002) *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2002 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2002*, jf. St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 1 (2001–2002) *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv.*
- Budsjett-innst. S. nr. 11 (2002–2003) *Budsjett-innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Sosialdepartementet
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007*, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 7 og 15), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2007–2008) *Budsjett-innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Innst. S. nr. 270 (2007–2008) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsøyvingar og omprioriteringar i statsbudsjettet for 2008*, jf. St.prp. nr. 59 (2007–2008) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringar i statsbudsjettet*
- Innst. S. nr. 162 (2003–2004) *Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen*, jf. St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*
- Ot. prp. nr. 29 (2001–2002) *Om lov om endringer i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv.)*
- Ot. prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*
- Ot. prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*
- St.meld. nr. 6 (2006–2007) *Om seniorpolitikk. Seniorane – ein viktig ressurs i norsk arbeidsliv*
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) Sosialdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 4 (2006–2007) *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007*

Lover, forskrifter og regelverk

- Bestemmelser om økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003
- Forskrift om tilretteleggingstilskudd (F19.12.2003 nr. 1671)
- Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Reglement for økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003
- Rundskriv. §8-6 *Sykepengar ved arbeidstrening – Bedriftsintern attføring. Tilretteleggingstilskudd*. <<http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/147690.cms>> [Lesedato 02.03.2009]

Styringsdokumenter og rapporter fra Arbeids- og velferdsetaten

- Mål- og disponeringsbrev fra fylkene til arbeidslivssentrene (2007 og 2008)
- Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene (2007 og 2008)
- NAV Internrevisjonen: *Revisjon av tilretteleggingstilskuddet*, Oslo 11.7.2008
- Referater fra møter i koordineringsgruppen for IA-avtalen (2007 og 2008)
- Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten (2007 og 2008)
- Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og utvalgte fylker (2008)
- Referater fra styringsdialogmøter mellom fylkene og arbeidslivssentrene (2008)
- Strategi for markedsarbeid og arbeidslivskontakt i Arbeids- og velferdsetaten (2007–2009)
- Strategi og handlingsplan for Arbeids- og velferdsetatens innsats på sykefraværsområdet (2008–2010)

- Tertialrapporter og årsrapporter fra Arbeids- og velferdsetaten til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007 og 2008)
- Tertialrapporter fra arbeidslivssentrene til fylkene (2007 og 2008)
- Tertialrapporter og årsrapporter fra fylkene til overordnet fylkesledd (2007 og 2008)
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsetaten (2006–2008)
- Virksomhetsplaner for arbeidslivssentrene (2007 og 2008)
- Virksomhetsplaner for NAV Fylkene (2008)

Andre kilder

- "Arbeidspraksis i ordinære virksomheter" (2009). <<http://www.nav.no/page?id=718>> [Lesedato 27.02.2009]
- Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 30. oktober 2008: "Samhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeids-tilsynet og Petroleumstilsynet – felles statusrapport fra etatene"
- ECON (2005): *Brukernes erfaringer med trygdeetatens Arbeidslivssentre 2005*. Rapport 2005-072
- [Grunnlagsdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet]. "Antall ansatte i IA-virksomheter fordelt etter sektor 2. kvartal 2008". <<http://www.nav.no/93436.cms>> [Lesedato 02.03.2009]
- [Grunnlagsdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet]. "Sykefraværsprosent 3. kvartal 2000–2008. Totalt, sektor, kjønn og IA-avtale". <<http://www.nav.no/155109.cms>> [Lesedato 02.03.2009]
- "IA-plasser – noe for deg?" (2007). <<http://www.nav.no/805363205.cms>> [Lesedato 27.02.2009]
- "Om IA-avtalen" (2006). <<http://www.nav.no/1073747561.cms>> [Lesedato 27.02.2009]
- Senter for statlig økonomistyring (2006): *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*
- "Tjenester til IA-virksomheter" (2006). <<http://www.nav.no/1073750577.cms>> [Lesedato 27.02.2009]

Vedlegg 1: Regresjonsanalysene

Nærmere om metode og resultater i undersøkelsen av effekten av sentrenes bistand

For å undersøke om sykefraværet utvikler seg annerledes i virksomheter som mottar støtte fra arbeidslivssenteret, ble det estimert lineære regresjonsmodeller hvor endringen i sykefraværet fra første kvartal 2007 til første kvartal 2008 var avhengig variabel. Summen av bistand (leverte basistjenester) registrert på virksomhetsnivå¹⁴² i andre, tredje og fjerde kvartal 2007 var uavhengig variabel. Det er tidlig å måle effekten av leverte basistjenester kvartalet etter at tjenestene er levert, og resultatene må tolkes i lys av dette.

Data på basistjenester fra 2007 ble brukt fordi eldre data ikke var tilgjengelig fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er grunn til å tro at det var en underregistrering av basistjenester i 2007, men det antas at underregistreringen var tilfeldig når det gjelder om bistanden hadde effekt eller ei.

Det ble estimert en rekke varianter av modellen hvor endringen i sykefraværet ble målt som både prosentvis endring og endring i prosentpoeng. Bistanden til virksomhetene er målt både som antallet basistjenester og om virksomheten i det hele tatt har fått bistand. Også andre faktorer som kan forklare endringer i sykefraværet, slik som fylket hvor virksomheten er lokalisert, sektor og næring, ble inkludert i modellene. I tillegg til minste kvadrats metode (OLS) ble det estimert logit-modeller hvor avhengig variabel var om sykefraværet gikk ned i virksomheten eller ikke.

I tabell 12 vises estimerte regresjonskoeffisienter fra analyser av arbeidslivssentrenes leverte tjenester og utvikling i sykefraværet. Modell 1 viser resultatene hvor "antall leverte basistjenester" var eneste variabel. Modell 2 er parameterestimaterne fra en modell hvor variabler knyttet til lokalitet (fylke), sektor og næring ble inkludert som forklaringsvariabler.

142) Juridisk organisasjonsnummer er et foretaksnummer registrert i enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Et foretak kan bestå av flere virksomheter. Statistisk sentralbyrå tildeler da hver virksomhet et eget bedriftsnummer. Hvis foretaket bare består av én bedrift, er foretaksnummer og bedriftsnummer identiske.

Tabell 12 Regresjonsmodeller for effekten av sentrenes bistand med prosentvis endring i sykefraværet som avhengig variabel. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (N = 27 790)

Variabel	Modell 1	Modell 2
Antall leverte basistjenester	-0,029*	-0,023
Antall ansatte første kvartal 2007	-	0,004***
Antall ansatte første kvartal 2008	-	-0,004***
Østfold	-	-0,419*
Akershus	-	0,179
Oslo	-	Referanse
Hedmark	-	0,67**
Oppland	-	0,143
Buskerud	-	-0,176
Vestfold	-	-0,003
Telemark	-	-0,102
Aust-Agder	-	0,266
Vest-Agder	-	0,475
Rogaland	-	0,235
Hordaland	-	-0,061
Sogn og Fjordane	-	0,571**
Møre og Romsdal	-	0,628***
Sør-Trøndelag	-	0,548***
Nord-Trøndelag	-	0,742***
Nordland	-	0,008
Troms	-	0,51*
Finnmark	-	0,161
Privat sektor	-	Referanse
Statlig sektor	-	-0,171
Fylkeskommunal sektor	-	0,008
Andre sektorer	-	-0,142
Byggenæring og industri	-	-0,032
Hotell og restaurant	-	-0,111
Undervisning og administrasjon	-	-0,104
Andre næringer	-	Referanse
Konstantledd	0,268***	0,194
R ²	0,001	0,013

*p < .05; ** < .01; *** < .001

Kilde for grunnlagsdata: Arbeids- og velferdsetaten

Uansett hvordan modellen spesifiseres, er det vanskelig å finne solid støtte for at sykefraværet utvikler seg mer fordelaktig i bedrifter som får mye støtte fra arbeidslivssentrene. Hvordan

modellen estimeres påvirker imidlertid ikke fortegnet på estimatet, slik at det kan virke som om det er en svak og usikker effekt i retning av redusert fravær for virksomheter som får bistand.¹⁴³

Nærmere om metode og resultater i undersøkelsen av effekten av tilretteleggingstilskuddet

Registerdata fra Arbeids- og velferdsetaten ble brukt til å undersøke utviklingen i sykefraværet i IA-virksomheter som både hadde mottatt og ikke mottatt tilskudd i en viss periode. Det ble gjort to analyser av registerdataene. I den ene analysen (modell 1) ble det estimert regresjonsmodeller med prosentvis endring i sykefraværet som avhengig variabel og antall tilretteleggingstilskudd per 100 ansatte som forklaringsvariabel. I den andre analysen ble det gjort en sammenligning av utviklingen i gjennomsnittlig sykefravær i virksomheter som mottok tilretteleggingstilskudd i løpet av en periode, og utviklingen i virksomheter som ikke mottok tilskudd.

I tabell 13 vises estimerte regresjonskoeffisienter fra analysene av effekt av tilretteleggingstilskuddet.

Tabell 13 Regresjonsmodeller for effekten av tilretteleggingstilskuddet med prosentvis endring i sykefraværet som avhengig variabel. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (N = 27 790)

Variabel	Modell 1	Modell 2
Tilretteleggingstilskudd ¹	-3,435**	-3,324**
Bygg, anlegg og industri	-	-53,776***
Hotell og restaurant	-	26,387
Helse- og sosialtjenester	-	-37,104**
Undervisning og offentlig administrasjon	-	-24,556
Andre næringer	-	Referanse
Statlig forvaltning	-	-29,663
Fylkeskommunal forvaltning	-	-22,040
Kommunal forvaltning	-	-7,935
Annen sektor	-	-32,457
Privat sektor	-	Referanse
Østfold	-	38,391
Akershus	-	19,306
Oslo	-	Referanse
Hedmark	-	40,709
Oppland	-	32,193
Buskerud	-	33,047
Vestfold	-	38,903
Telemark	-	64,832**
Aust-Agder	-	53,152
Vest-Agder	-	153,804***
Rogaland	-	54,038**
Hordaland	-	17,737
Sogn og Fjordane	-	49,920*
Møre og Romsdal	-	56,003**
Sør-Trøndelag	-	37,012
Nord-Trøndelag	-	90,616***
Nordland	-	65,934***
Troms	-	35,857
Finmark	-	68,019*
Konstantledd	125,570	113,858
R ²	0,000	0,004

¹Antall tilretteleggingstilskudd april–desember 2007 per 100 ansatte
*p < .05; ** < .01; *** < .001

Kilde for grunnlagsdata: Arbeids- og velferdsetaten

Den ustandardiserte regresjonskoeffisienten for tilretteleggingstilskuddet er -3,44 i den bivariante analysen (modell 1), og -3,32 når vi kontrollerer for sektor, næring og fylke. Det betyr at for hvert tilretteleggingstilskudd per 100 ansatte en virksomhet mottar, vil vi forvente en nedgang i sykefraværet på 3,44 prosent (3,32 prosent hvis vi kontrollerer for sektor, næring og fylke). Virksomhetene som fikk tilretteleggingstilskudd i perioden, mottok i gjennomsnitt 7,3 tilskudd per 100 ansatte.

143) Sammenhengen er svakere dersom leveranser til virksomheter registrert på juridisk nivå inkluderes i modellen.

Vedlegg 2: Statistikk om respondentene i spørreundersøkelsene

Tabell 14 Populasjon, utvalg og respondenter ved IA-virksomheter – fordelt på størrelse og sektor

		Populasjon (N = 42 199)	Utvalg (N = 4432)	Respondenter (N = 2109)	Differanse respon- dent og utvalg (prosentpoeng)	Differanse respon- dent og populasjon (prosentpoeng)
Størrelse	200 eller flere ansatte	2 %	8 %	8 %	0	6
	50–199 ansatte	11 %	31 %	32 %	1	21
	1–49 ansatte	86 %	61 %	60 %	-1	-26
Sektor	Statlig forvaltning	15 %	28 %	28 %	0	13
	Kommunal forvaltning	34 %	14 %	14 %	0	-20
	Fylkeskommunal forvaltning	3 %	4 %	4 %	0	1
	Privat sektor / offentlig næringsvirksomhet	48 %	54 %	55 %	1	7

Tabell 15 IA-virksomhetenes svar fordelt på fylke

Fylke	Antall svar
Østfold	40
Akershus	162
Oslo	508
Hedmark	97
Oppland	74
Buskerud	207
Vestfold	112
Telemark	76
Aust-Agder	25
Vest-Agder	67
Rogaland	127
Hordaland	116
Sogn og Fjordane	42
Møre og Romsdal	86
Sør-Trøndelag	93
Nord-Trøndelag	53
Nordland	99
Troms	99
Finnmark	25
Hele landet	2108

Tabell 16 Respondenter ved arbeidslivssentrene fordelt på stilling

Stilling	Andel	Antall
Leder for arbeidslivssenteret	5,4 %	20
Avdelingsleder i arbeidslivssenteret	4,3 %	16
IA-rådgiver	79,9 %	298
Annet	10,5 %	39

Tabell 17 Respondenter ved arbeidslivssentrene fordelt på fylke

Fylke	Svarprosent	Antall respondenter
Hele landet	84,4	373
Akershus	97,0	32
Aust-Agder	100,0	10
Buskerud	87,5	21
Finmark	84,6	11
Hedmark	82,6	19
Hordaland	68,2	30
Møre og Romsdal	94,7	18
Nordland	89,7	26
Nord-Trøndelag	93,3	14
Oppland	94,4	17
Oslo	91,3	42
Rogaland	80,8	21
Sogn og Fjordane	42,1	8
Sør-Trøndelag	72,0	18
Telemark	90,9	20
Troms	88,2	15
Vest-Agder	100,0	15
Vestfold	100,0	19
Østfold	73,9	17




1 664 4577 9 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528