



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkning av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien

Dokument 3:9 (2012–2013)



5 664 -577 -7 285 18 14 388 315 16 17 735 34 12 37 2 577 634



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 379 17 11

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-226-9

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien

Dokument 3:9 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:9 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien.*

Riksrevisjonen, 11. juni 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhald

1	Hovudfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Riksrevisjonens tilrådingar	10
4	Departementets oppfølging	10
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		13
Vedlegg 2: Statsrådens svar		17
Vedlegg 3: Rapport		21
1	Innleiing	25
2	Datagrunnlag og metodar	27
3	Revisjonskriterium	29
4	I kva grad er ordninga med tilretteleggingsgaranti tatt i bruk i arbeids- og velferdsetaten?	31
5	Kva kan forklare variasjonar i bruken av tilretteleggingsgarantien?	37
6	I kva grad følgjer Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opp ordninga med tilretteleggingsgaranti?	41
7	Vurderingar	46
	Referanseliste	48
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkinga. Funns og tilrådingar		

Arbeidsdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien

Målet med undersøkinga har vore å vurdere korleis tilretteleggingsgarantien blir brukt, og belyse tilhøve som kan forklare eventuelle variasjonar i bruken. Det har vidare vore eit mål å vurdere i kva grad ordninga blir følgd opp av overordna myndigheit. Undersøkinga omfattar perioden 2008–2012, med hovudvekt på 2010–2012.

Bakgrunnen for undersøkinga er at sysselsetjingsnivået for personar med nedsett funksjonsevne i ei årrekke har vore lågt, sjølv om det lenge har vore eit mål å auke deltakinga i arbeidslivet blant personar med nedsett funksjonsevne. Tilretteleggingsgarantien skal gi personen og arbeidsgivaren trygghet for at dei får den nødvendige hjelpa som nedsett funksjonsevne krev i den konkrete arbeidssituasjonen. Tilretteleggingsgarantien skal sørgje for eit koordinert tilbod frå arbeids- og velferdsetaten og for nødvendig oppfølging i samband med tilsetjing av personar med nedsett funksjonsevne.

Rapporten vart lagd fram for Arbeidsdepartementet ved brev 7. mars 2013. Departementet har i brev 5. april 2013 gitt kommentarar til rapporten. Kommentarene er innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til Arbeidsdepartementet 23. april 2013 og svaret frå statsråden 8. mai 2013 følgjer som trykte vedlegg.

1 Hovudfunn

- Tilretteleggingsgarantien er lite brukt.
- Innhaldet i tilretteleggingsgarantien er uklart.
- NAV Fylke har ikkje i tilstrekkeleg grad prioritert arbeidet med tilretteleggingsgarantien.
- Leiinga ved NAV-kontora følgjer i avgrensa grad opp arbeidet med ordninga.
- Det er svakheiter i styringsinformasjon og oppfølging av ordninga.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Tilretteleggingsgarantien er lite brukt

Talet på tilretteleggingsgarantiar var svært lågt i perioden 2008–2011. I 2008 vart det inngått 100 garantiar på landsbasis, medan det i 2011 vart inngått 716 garantiar. Det var ein sterk auke i talet på garantiar i 2012, og det vart då inngått 3563 garantiar. Denne auken må ein sjå i samanheng med innføringa av *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* som innebar større merksemd om ordninga.

Det er i heile perioden betydelege variasjonar mellom fylka når det gjeld kor mange tilretteleggingsgarantiar som blir inngått. Bruken av tilretteleggingsgarantien målt per 10 000 innbyggjarar viser at i Østfold vart det gitt 2,5 garantiar per 10 000 innbyggjarar, medan det i Troms vart gitt nesten 15 garantiar. Undersøkinga viser vidare at det er store fylkesvise forskjellar i om tilretteleggingsgaranti blir innvilga personar som er i eit arbeidsforhold, personar som er arbeidssøkjande, eller personar som verken er i eit arbeidsforhold eller er arbeidssøkjande.

Lite bruk av ordninga på landsbasis og store fylkesvise forskjellar i bruken av ordninga kan tyde på at tilretteleggingsgarantien ikkje har vore implementert på ein einiskapleg, koordinert og effektiv måte i arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen meiner at auka bruk av ordninga føreset ein meir målretta innsats frå Arbeids- og velferdsdirektoratet og det enkelte NAV Fylke.

Arbeids- og sosialkomiteen har ved fleire høve framheva at ein må skape ei betre forståing blant arbeidsgivarar og arbeidstakarar av kva tilretteleggingsgarantien inneber av verkemiddel og hjelp for den enkelte brukaren. Undersøkinga viser at tilretteleggingsgarantien i liten grad er kjend blant arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Vidare viser undersøkinga at arbeids- og velferdsetaten i liten grad har arbeidd systematisk med informasjon til potensielle brukarar av ordninga. Direktoratet opplyser at det i beskjeden grad har drive direkte informasjonsverksemd overfor arbeidsgivarar, arbeidssøklarar, arbeidstakarar og organisasjonane deira. Tre NAV Fylke opplyser at dei ikkje har utført noka informasjonsverksemd i perioden 2010–2012. Slik Riksrevisjonen vurderer det, bør arbeids- og velferdsetaten arbeide meir systematisk og målretta med å gjere ordninga kjend.

2.2 Innhaldet i tilretteleggingsgarantien er uklart

Undersøkinga viser at NAV-kontora nyttar ulike kriterium for å velje ut kva for nokre brukarar som ein skal tilby ein tilretteleggingsgaranti. Frå 2012 er målgruppa for tilretteleggingsgarantien personar som er omfatta av jobbstrategien, og det er eit tydelegare søkjelys på at det er personar under 30 år som skal få ein tilretteleggingsgaranti. Det er berre eitt av dei undersøkte NAV-kontora som går ut frå målgruppa for jobbstrategien når ein skal vurdere kven som skal få ein tilretteleggingsgaranti. Dei andre fem NAV-kontora vurderer målgruppa for tilretteleggingsgarantien ut frå andre kriterium.

Tilretteleggingsgarantien er ikkje ein garanti i juridisk forstand, men eit verkemiddel og ein arbeidsmetodikk. Arbeidsmetodikken skal utøvast av NAV-kontora, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging. Eit formål med tilretteleggingsgarantien er at han skal sørge for eit koordinert tilbod til arbeidsgivarar og arbeidstakarar som har behov for hjelp frå fleire einingar i arbeids- og velferdsetaten. Undersøkinga viser likevel at det i liten grad blir lagt vekt på om arbeidsgivarane og arbeidstakarane har behov for koordinerte tenester frå fleire einingar når ein innvilgar tilretteleggingsgarantiar.

Tilretteleggingsgarantien forpliktar arbeids- og velferdsetaten til å gi rask saksbehandling og individuelt tilpassa hjelp. Det inngår i garantien at arbeidsgivaren og arbeidstakaren får ein fast kontaktperson i arbeids- og velferdsetaten som ein kan kontakte når ein har behov for å søkje råd, rettleiing og støtte. Kontaktpersonen er ansvarleg for oppfølging av arbeidstakaren og arbeidsgivaren både før og etter tilsetjing. Undersøkinga viser at det er store forskjellar mellom NAV-kontora når det gjeld korleis brukarar med tilretteleggingsgaranti blir følgde opp. Enkelte NAV-kontor prioriterer personar med tilretteleggingsgaranti framfor andre brukarar, medan andre NAV-kontor behandlar personar med og utan tilretteleggingsgaranti likt. Over halvparten av NAV

Fylke trekkjer fram at usikkerheit om innhaldet og meirverdien av tilretteleggingsgarantien samanlikna med annan oppfølgingsmetodikk kan forklare den manglande bruken av ordninga.

Fem år etter at tilretteleggingsgarantien vart innført som ei landsomfattande ordning, er det usikkerheit om innhaldet i ordninga og arbeidsmetodikken. Riksrevisjonen meiner undersøkinga tyder på at innhaldet i ordninga ikkje i tilstrekkeleg grad har vorte klarlagt og formidla internt i etaten. Riksrevisjonen oppfattar det slik at ein i større grad burde ha lagt vekt på dette i Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølging av ordninga. Ei tydeleg formidling av innhaldet i ordninga kan medverke til redusert usikkerheit og auka bruk av ordninga.

2.3 NAV Fylke har ikkje i tilstrekkeleg grad prioritert arbeidet med tilretteleggingsgarantien

NAV Fylke har dei siste fem åra fått tildelt midlar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til ei koordinatorstilling for tilretteleggingsgarantien. Hovudoppgåva til koordinatoren er å medverke til å implementere tilretteleggingsgarantien som arbeidsmetodikk i arbeids- og velferdsforvaltninga. Undersøkinga viser at mange NAV Fylke ikkje brukte dette årsverket slik det var føreset. I ein situasjon der tilretteleggingsgarantien er lite brukt, er det etter Riksrevisjonens oppfatning viktig at alle NAV Fylke bruker dei øyremerkte midlane slik det var føreset.

Alle NAV Fylke opplyser at dei har gjennomført ei rekkje aktivitetar for å implementere tilretteleggingsgarantien, men undersøkinga viser at mangel på kompetanse ved NAV-kontora er ei viktig forklaring på at ordninga til no har vore lite brukt. Riksrevisjonen vurderer det slik at dette viser at innsatsen til NAV Fylke på dette området så langt ikkje har vore tilstrekkeleg.

2.4 Leiinga ved NAV-kontora følgjer i avgrensa grad opp arbeidet med ordninga

Leiinga på NAV-kontoret har ansvar for å sørgje for at arbeidet med ordninga får den nødvendige prioriteten og merksemda. Undersøkinga viser at det i stor grad er opp til den enkelte rettleiaren på NAV-kontoret å avgjere kven som får ein tilretteleggingsgaranti, og kva for eit innhald denne skal ha. Det er rom for at rettleiarane i vurderingane sine kan leggje vekt på forhold som ikkje bør vere relevante når det blir avgjort om ein skal gi tilretteleggingsgaranti. Eitt slikt forhold kan vere ei oppfatning om at tilretteleggingsgarantien forpliktar den enkelte rettleiaren og NAV-kontoret for mykje. Riksrevisjonen meiner det er viktig at leiinga ved NAV-kontora ser til at ordninga får eit formålstenleg innhald, og at kontoret arbeider systematisk med ordninga.

2.5 Svakheiter i styringsinformasjon og oppfølging av ordninga

Det finst lite systematisk styringsinformasjon om tilretteleggingsgarantien, og det er ikkje gjennomført evalueringar av ordninga etter at ho vart landsdekkjande i 2008. Den styringsinformasjonen som finst, er stort sett avgrensa til talet på mottakarar og er i mindre grad eigna til å belyse innhaldet i ordninga, utfordringar ved implementeringa og resultat av ordninga.

Det synest i stor grad å vere opp til det enkelte NAV Fylke sjølv å ta initiativ til dialog med direktoratet, noko som gjer at det ikkje nødvendigvis er NAV Fylke med størst behov for det som får oppfølging og hjelp. Svakheiter i styringsinformasjonen og fråvær av evalueringar gir grunnlag for å reise spørsmål om kunnskapsgrunnlaget så langt har vore tilstrekkeleg til å forvalte ordninga på ein god og målretta måte. Riksrevisjonen meiner det er behov for auka kunnskap om korleis ordninga blir praktisert, og om verknadene av ordninga.

3 Riksrevisjonens tilrådingar

- Riksrevisjonen meiner at Arbeids- og velferdsdirektoratet bør målrette arbeidet med tilretteleggingsgarantien for å sikre riktig bruk av ordninga, slik at fleire personar med nedsett funksjonsevne kjem i jobb eller blir verande i jobb. Riksrevisjonen meiner det er behov for at Arbeids- og velferdsdirektoratet:
 - klargjer innhaldet i tilretteleggingsgarantien, irekna om det er ein føresetnad for å få slik garanti at brukaren skal ha behov for koordinerte tenester frå arbeids- og velferdsetaten, og om personar med tilretteleggingsgaranti skal prioriterast i oppfølgingsarbeidet til etaten
 - arbeider meir målretta og systematisk med å gjere ordninga kjend både internt i arbeids- og velferdsetaten og blant arbeidsgivarar og potensielle brukarar
- Riksrevisjonen meiner at NAV Fylke må sørge for at arbeidet med tilretteleggingsgarantien får tilstrekkeleg prioritet ved blant anna å:
 - nytte dei øyremerkte midlane frå Arbeids- og velferdsdirektoratet slik det er føresett
 - hjelpe NAV-kontora med å styrkje kompetansen om innhaldet i tilretteleggingsgarantien og praktiseringa av ordninga
- Leiinga ved NAV-kontora må i større grad følgje opp arbeidet med tilretteleggingsgarantien.
- Arbeidsdepartementet bør sørge for at tilretteleggingsgarantien inngår i evalueringa som skal utførast av jobbstrategien.

4 Departementets oppfølging

Statsråden finn det uheldig at det er registrert store fylkesvise variasjonar i bruk av tilretteleggingsgarantien, og at det har vore problem med å gjere ordninga kjend ved NAV-kontora. Statsråden legg til grunn at arbeids- og velferdsetaten vil setje i verk tiltak for å klargjere innhaldet i ordninga og arbeide systematisk og målretta for å gjere ordninga betre kjend både ved NAV-kontora og blant brukarane av etaten.

Statsråden viser til at tilretteleggingsgarantien er eitt av fleire tiltak som skal bidra til å få personar med nedsett funksjonsevne ut i arbeid, og at arbeids- og velferdsetaten må vurdere kva som er det mest eigna tiltaket i kvart enkelt tilfelle. Statsråden opplyser at ei evaluering av tilretteleggingsgarantien inngår i ei pågåande evaluering av *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Statsråden meiner elles at innføringa av jobbstrategien har gjort tilretteleggingsgarantien betre kjend blant arbeidsgivarar og arbeidstakarar, og at det på sikt vil føre til at innhaldet i og målgruppa for ordninga blir klarlagt.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterlegare merknader i saka.

Saka blir send Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. mai 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engeset

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Statsråd Anniken Huitfeldt
ARBEIDSDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien

Lagt ved følgjer utkast til Dokument 3:x (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien.*

Dokumentet er basert på ein rapport som vart sendt over til Arbeidsdepartementet ved vårt brev av 7. mars 2013, og på svar frå departementet 5. april 2013.

Vi ber statsråden gjere greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Oppfølginga frå departementet vil bli samanfatta i det endelege dokumentet til Stortinget. Svaret frå statsråden vil i sin heilskap bli lagt ved dokumentet.

Svarfrist: 8. mai 2013

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøking av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref.
2012/00811-88

Vår ref.
12/1816-

Dato
8 .05.2013

Forvaltningsrevisjon av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilretteleggingsgarantien

Eg konstaterer at Riksrevisjonens undersøking av forvaltninga av tilretteleggingsgarantien peiker på svakheiter i korleis ordninga har vorte sett i verk og følgd opp av Arbeids- og velferdsetaten. Særleg ser det ut til å vere uvisse om innhaldet i ordninga og kven ordninga er retta mot.

Tilretteleggingsgarantien skal gjere arbeidshøva ekstra trygge og føreseielege for arbeidsgivarar som vil tilsette personar med nedsett funksjonsevne. Garantien skal sikre rask levering og god samordning av nødvendige verkemiddel. Det skal også peikast ut ein fast kontaktperson ved NAV-kontoret som arbeidsgivarar og søkjarar etter arbeid kan kontakte ved behov.

Ifølgje Riksrevisjonen har tilretteleggingsgarantien vore lite brukt i perioden 2008–2011. Innføringa av *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* i 2012 førte til ein sterk auke i bruken av tilretteleggingsgarantien. Målet med ordninga er å få fleire unge under 30 år med nedsett funksjonsevne ut i arbeid. Eg er derfor glad for å sjå at tilretteleggingsgarantien har vorte eit viktig verkemiddel i denne strategien. Eg vil meine at innføringa av jobbstrategien òg har gjort tilretteleggingsgarantien betre kjent blant arbeidsgivarar og arbeidstakarar, og at det på sikt vil føre til at innhaldet i og målgruppa for ordninga vert klarlagt.

Riksrevisjonen beskriv ein situasjon der det er registrert store fylkesvise variasjonar i bruk av tilretteleggingsgarantien og at det har vore problem med å gjere ordninga kjent ved NAV-kontora. Eg finn dette uheldig, og legg til grunn at Arbeids- og velferdsetaten vil setje i verk tiltak for å klargjere innhaldet i ordninga og arbeide systematisk og målretta for å gjere

ordninga betre kjent både ved NAV-kontora og blant brukarane av etaten. Dette vil mellom anna skje som eit ledd i oppfølginga av jobbstrategien.

Tilretteleggingsgarantien er eitt av fleire tiltak som skal bidra til å få personar med nedsett funksjonsevne ut i arbeid, og Arbeids- og velferdsetaten må vurdere kva som er det mest egna tiltaket i kvart enkelt tilfelle.

Ellers kan eg opplyse at i ei pågåande evaluering av *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* inngår også ei evaluering av tilretteleggingsgarantien.

Med helsing



Anniken Huitfeldt

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøking av NAVs forvaltning
av tilretteleggingsgarantien**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon, som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standardar for forvaltningsrevisjon.

Innhald

1	Innleiing	25
1.1	Bakgrunn	25
1.2	Mål og problemstillingar	25
2	Datagrunnlag og metodar	27
2.1	Registerdata	27
2.2	Intervju	27
2.3	Dokument	27
3	Revisjonskriterium	29
3.1	Måla for tilretteleggingsgarantien	29
3.2	Krav til styring og oppfølging	29
4	I kva grad er ordninga med tilretteleggingsgaranti tatt i bruk i arbeids- og velferdsetaten?	31
4.1	Målgruppe for tilretteleggingsgarantien	31
4.2	Bruk av tilretteleggingsgarantien	32
5	Kva kan forklare variasjonar i bruken av tilretteleggingsgarantien?	37
5.1	Innhaldet i tilretteleggingsgarantien	37
5.2	Prioritering og forankring i leiinga	38
5.3	Kunnskap og kompetanse	39
5.4	Merksemd mot behova til arbeidsgivarane og arbeidslivet	40
5.5	Tidspunkt for innføring av ordninga	40
6	I kva grad følgjer Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opp ordninga med tilretteleggingsgaranti?	41
6.1	Arbeidsdepartementets styring og oppfølging av tilretteleggingsgarantien	41
6.2	Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging av NAV Fylke	42
6.3	Arbeids- og velferdsdirektoratets styring av NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging	44
6.4	Informasjon om tilretteleggingsgarantien til arbeidsgivarar og brukarar	44
7	Vurderingar	46
	Referanseliste	48

Tabelloversikt

Tabell 1	Talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar i fylka (2008–2012)	33
Tabell 2	Løpande tilretteleggingsgarantiar ved utgangen av oktober 2012 til personar, heile landet	35
Tabell 3	Løpande tilretteleggingsgarantiar ved utgangen av oktober 2012, fordelte på personar per fylke	35
Tabell 4	Løpande tilretteleggingsgarantiar til bedrifter, oktober 2012	36
Tabell 5	Måltal og talet på inngåtte tilretteleggingsgarantiar (2008–2012)	43

Figuroversikt

Figur 1	Utvikling i talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar (2008–2012)	32
Figur 2	Tilretteleggingsgarantiar etter gruppe i perioden 2008 – oktober 2012	34

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Nedsett funksjonsevne og nedsett arbeidsevne	31
-------------	--	----

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Det har i fleire år vore eit mål å auke deltakinga i arbeidslivet blant personar med nedsett funksjonsevne. Nedsett funksjonsevne er ei nemning på fysiske, psykiske eller kognitive føresetnader eller funksjonar til eit individ.¹ Ifølgje Statistisk sentralbyrå (SSB) var det 521 000 personar med nedsett funksjonsevne i alderen 15–66 år i Noreg i 2. kvartal 2012. Tal frå SSB viser vidare at sysselsetjingsnivået for denne gruppa er lågt², og at det har vore lågt sjølv ved gode konjunkturar der det har vore stor etterspørsel etter arbeidskraft. Det er viktig både for den enkelte og av omsyn til samfunnsøkonomien at fleire personar med nedsett funksjonsevne deltek i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) forvaltar ei rekkje verkemiddel som har som formål å auke deltakinga i arbeidslivet blant personar med nedsett funksjonsevne. Hausten 2006 vart det som ein konsekvens av ny IA-avtale sett i gang eit forsøk med tilretteleggingsgaranti i fem fylke. Tilretteleggingsgarantien vart innført for at fleire personar med redusert funksjonsevne skulle kunne kome i jobb eller bli verande i jobb. Ein tilretteleggingsgaranti skulle gi personen eller den aktuelle arbeidsgivaren tryggleik for at vedkomande arbeidssøklar eller arbeidstakar med redusert funksjonsevne fekk den nødvendige hjelpa som nedsett funksjonsevne kravde i den konkrete arbeidssituasjonen.

I 2008 vart tilretteleggingsgarantien landsomfattande, og intensjonen med ordninga var å gi eit meir heilskapleg tilbod frå NAV. Tilretteleggingsgarantien er sentral i *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, som regjeringa la fram hausten 2011, og som gjeld frå 1. januar 2012.³

Tilretteleggingsgarantien er eit prosessverktøy som strukturerer og systematiserer dialogen og aktivitetane mellom alle involverte aktørar, som saman skal medverke til at brukarane etablerer eit arbeidsforhold eller beheld det arbeidet dei alt har. Innhaldet i tilretteleggingsgarantien blir avklart individuelt med brukaren og arbeidsgivaren, og eit viktig element er at den skal medverke til å avklare forventningar.

Tilretteleggingsgarantien medførte ikkje nye arbeidsretta tiltak, men skulle vere ein garanti for rask og koordinert saksbehandling og nødvendig oppfølging i samband med tilsetjing av personar med redusert funksjonsevne. Ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet er tilretteleggingsgarantien ein arbeidsmetodikk som det er ønskjeleg at NAV skal ta i bruk i større omfang. Det er eit mål at metodikken i tilretteleggingsgarantien på sikt blir ein naturleg arbeidsmåte i heile NAV.

1.2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga har vore å vurdere korleis tilretteleggingsgarantien blir brukt, og belyse tilhøve som kan forklare eventuelle variasjonar i bruken. Det er vidare eit mål å vurdere i kva grad ordninga blir følgd opp av overordna myndighet.

1) Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012.

2) Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2012, Rapport 36/2012, SSB.

3) Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012.

Undersøkinga er gjennomført med utgangspunkt i følgjande problemstillingar:

- 1 I kva grad er ordninga med tilretteleggingsgaranti tatt i bruk i arbeids- og velferdsetaten?
- 2 Kva kan forklare eventuell avgrensa og varierende bruk av tilretteleggingsgarantien?
- 3 I kva grad følgjer Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opp ordninga med tilretteleggingsgaranti?

2 Datagrunnlag og metodar

Problemstillingane i undersøkinga er i hovudsak belyste gjennom registerdata, intervju og dokumentanalyse. Undersøkinga omfattar perioden frå og med januar 2008 til og med januar 2013, med hovudvekt på perioden etter 2010.

2.1 Registerdata

Det er innhenta registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. Registerdataa er nytta for å kartleggje utbreiinga av tilretteleggingsgarantien nasjonalt og variasjonar mellom fylka. Registerdataa er innhenta for perioden 2008–2012. Enkelte dataa for 2012 er innhenta til og med oktober 2012.

2.2 Intervju

I perioden september til oktober 2012 er det gjennomført intervju med representantar for seks NAV-kontor. NAV-kontora vart valde ut på grunnlag av spreing i høvesvis talet på inngåtte tilretteleggingsgarantiar og geografisk plassering. Følgjande NAV-kontor er besøkte: Verdal, Notodden, Bodø, Alta, Bærum og Askøy. Formålet med intervjuet har blant anna vore å kartleggje korleis kontora arbeider med garantien og belyse årsaker til variasjonar i implementeringa av tilretteleggingsgarantien. Referata frå intervjuet er verifiserte av leiinga ved NAV-kontora.

Vidare vart det i desember 2012 og i januar 2013 gjennomført intervju med representantar for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet for å belyse korleis desse styrer og følgjer opp ordninga. Referata frå intervjuet er verifiserte.

2.3 Dokument

I samband med utarbeidinga av revisjonskriteria og for å belyse korleis overordna myndigheit følgjer opp ordninga, er blant anna følgjande dokument gjennomgått:

- budsjettproposisjonar og andre stortingsdokument
- tildelingsbrev frå Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2008–2012 og Arbeids- og velferdsdirektoratets tertialrapportar og årsrapportar for perioden 2008 til og med 2. tertial 2012
- mål- og disponeringsbrev frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke for åra 2008–2012
- rapporteringa for 2. kvartal i 2012 frå NAV Fylke til Arbeids- og velferdsdirektoratet

I oktober 2012 vart det sendt ut brev til alle NAV Fylke med spørsmål om kva dei vurderer som dei viktigaste årsakene til at enkelte NAV-kontor i liten grad har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk. Ein har vidare innhenta informasjon om kva for nokre oppgåver NAV Fylke har utført for å medverke til å implementere tilretteleggingsgarantien som arbeidsmetodikk. Alle NAV Fylke har svart på brevet.

Hausten 2012 vart det sendt brev med spørsmål til dei to største brukarorganisasjonane (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjonar) og dei to største arbeidsgivarorganisasjonane (NHO og Virke). Formålet var å få ei vurdering frå organisasjonane blant anna av om det er skapt ei god forståing av kva tilretteleggingsgarantien inneber av hjelp til den enkelte på både arbeidstakar- og arbeidsgivarsida. Alle dei fire organisasjonane har svart på brevet.

For å belyse innhaldet i dei tilretteleggingsgarantiane som er inngått, har ein innhenta dei fire sist inngåtte tilretteleggingsgarantiane frå kvart av dei seks intervju NAV-kontora. Ein har blant anna sett på kva for nokre tiltak som inngår i garantiane, kva for nokre aktørar som er involverte, og om ein har oppnemnt ein kontaktperson. Dei gjennomgåtte tilretteleggingsgarantiane er i hovudsak innvilga i 2012.

3 Revisjonskriterium

3.1 Måla for tilretteleggingsgarantien

I samband med behandlinga av revidert nasjonalbudsjett for 2008, jf. St.prp. nr. 59 (2007–2008) og Innst. S. nr. 270 (2007–2008), vart "garantibevis for tilrettelegging" og forsøksordninga med tilretteleggingsgaranti slått saman til éi ordning som vart kalla Tilretteleggingsgarantien. Ifølgje St.prp. nr. 1 (2008–2009) hadde begge dei tidlegare ordningane som formål å sikre rask tilrettelegging av arbeidsplassen for personar med nedsett funksjonsevne, dei var retta mot både arbeidsgivarar og arbeidstakarar, og dei tok utgangspunkt i kva for rettar den enkelte brukaren har i eksisterande lovgiving og tiltak. Det går fram av Innst. S. nr. 270 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) at det vart forventa at samanslåinga av dei to ordningane skulle medverke til å skape ei betre forståing av kva tilretteleggingsgarantien inneber av verkemiddel og hjelp til den enkelte brukaren på både arbeidstakar- og arbeidsgivarsida. Dette gjentok arbeids- og sosialkomiteen i Innst. 15 S (2009–2010) og (2010–2011). Komiteen trekte her fram kva det har å seie at arbeidsgivarar blir gjort betre kjende med dei verkemidla som har som mål å hindre utstøying og utestenging frå arbeidslivet.

Tilretteleggingsgarantien skal ifølgje St.prp. nr. 1 (2008–2009) sikre at arbeids-søkjjarar med nedsett funksjonsevne og arbeidsgivarar skal få ein garanti for tilrettelegging og oppfølging gjennom arbeids- og velferdsetaten. Tilretteleggingsgarantien skal skape tryggleik hos både arbeidssøkjaren, arbeidstakaren og arbeidsgivaren, og gjennom den auka tryggleiken skal ordninga redusere den risikoen som er forbunde med å tilsetje personar med nedsett funksjonsevne.

Tilretteleggingsgarantien er ikkje ein garanti i juridisk forstand, men eit verkemiddel og ein arbeidsmetodikk.⁴ NAV-kontora, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging skal utøve arbeidsmetodikken, som skal sørge for eit koordinert tilbod frå NAV. Kvart NAV Fylke har sidan 2008 fått tildelt budsjettmidlar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet som er øyremerkte ei stilling som har som hovudoppgåve å implementere tilretteleggingsgarantien.

Garantien forpliktar arbeids- og velferdsetaten å gi rask saksbehandling og individuelt tilpassa arbeidsretta hjelp. Det inngår i garantien at arbeidsgivaren og arbeidstakaren får ein fast kontaktperson i arbeids- og velferdsetaten som ein kan kontakte når det er behov for å søkje råd, rettleiing og støtte. Kontaktpersonen er ansvarleg for oppfølging av arbeidstakaren og arbeidsgivaren både før og etter tilsetjing.⁵

3.2 Krav til styring og oppfølging

Arbeidsdepartementet har eit overordna ansvar for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med dei måla som går fram av Stortingets vedtak og føresetnader. Arbeidsdepartementet skal i forslaget til statsbudsjett beskrive dei resultatane ein tek sikte på å oppnå, og gi opplysningar om dei oppnådde resultatane for det siste rekneskapsår.⁶

4) Intervju med Arbeidsdepartementet 16. januar 2013.

5) "Tilretteleggingsgaranti. Garanti for tilrettelegging og oppfølging i arbeid gis", NAV, fastsett februar 2008 og endra mars 2010.

6) Jf. løyvingreglementet § 9. Utreiing av løyvingforslaga.

Arbeids- og velferdsdirektoratet leier arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet har ansvaret for å gjennomføre aktivitetar i tråd med vedtak og føresetnader i Stortinget og fastsette mål og prioriteringar frå departementet.⁷ Løyvingane skal disponerast på ein slik måte at ressursbruk og verkemiddel er effektive for å oppnå dei føresette resultatane.⁸ Den interne styringa i arbeids- og velferdsetaten skal vere innretta slik at det ligg føre nødvendig styringsinformasjon og vedtaksgrunnlag for å følgje opp aktivitetane og resultatane.⁹

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere til Arbeidsdepartementet. Omfanget av rapporteringa skal vere i samsvar med tildelingsbrevet, og ein skal fokusere på måloppnåing og resultat.¹⁰ Direktoratet skal sørge for at ein gjennomfører evalueringar for å få inn informasjon om effektivitet, måloppnåing og resultat innanfor heile eller delar av ansvarsområdet og aktivitetane til verksemda.¹¹

Departementet har ansvaret for at styringsdialogen fungerer på ein formålstenleg måte.¹² Ein skal kunne dokumentere styringsdialogen mellom departementet og verksemda.¹³ Departementet si styring må tilpassast eigenarten til verksemda, risiko og vesentlegheit.¹⁴ Departementet har eit overordna ansvar for at arbeids- og velferdsetaten bruker ressursane effektivt.¹⁵

- 7) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 2.2 Myndigheit og ansvar.
- 8) Løyvingsreglementet § 10 Disponering av gitte løyvingar.
- 9) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 2.3.2 Gjennomføring og oppfølging.
- 10) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 1.5.1 Rapportering.
- 11) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 2.6 Evalueringar.
- 12) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 1.2 Myndigheit og ansvar.
- 13) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 1.3 Generelt om styringsdialogen.
- 14) Reglement for økonomistyring i staten § 4, tredje ledd.
- 15) Jf. føresegner om økonomistyring i staten 1.2 Myndigheit og ansvar.

4 I kva grad er ordninga med tilretteleggingsgaranti tatt i bruk i arbeids- og velferdsetaten?

4.1 Målgruppe for tilretteleggingsgarantien

Ordninga med tilretteleggingsgaranti vart etablert for å oppfylle eit ønske frå partane i arbeidslivet om eit meir koordinert verkemiddelapparat i NAV.¹⁶ Det går fram av mål- og disponeringsbrev til NAV Fylke for 2008 at tilretteleggingsgarantien er for brukarar med redusert funksjonsevne som skal kunne få eller behalde arbeid.

Då jobbstrategien vart innført i 2012, vart målgruppa for tilretteleggingsgarantien knytt til målgruppa for denne strategien. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst i intervju at alle som blir omfatta av jobbstrategien, kan få ein tilretteleggingsgaranti, og at målgruppa for jobbstrategien skal prioriterast når ein utformar tilretteleggingsgarantiar.

Målgruppa for jobbstrategien er personar under 30 år med nedsett funksjonsevne på veg inn i arbeidslivet. Gruppa består av både arbeidssøkjjarar med gjennomført utdanning og personar med nedsett arbeidsevne som er langtidsmottakarar av arbeidsavklaringspengar.

Faktaboks 1 Nedsett funksjonsevne og nedsett arbeidsevne

Omgrepa *personar med nedsett funksjonsevne* og *personar med nedsett arbeidsevne* blir nytta om kvarandre i mange offentlege dokument. Det vil i dei fleste tilfelle vere slik at gruppa med nedsett funksjonsevne overlappar gruppa av personar med nedsett arbeidsevne, men personar kan ha nedsett funksjonsevne utan at dette påverkar arbeidsevna i vesentleg grad.

Gjennom ulike former for kartlegging kan det offentlege hjelpeapparatet konkludere med at personar har *nedsett arbeidsevne*. Personar med *nedsett funksjonsevne* er personar som har fysiske eller psykiske helseproblem av meir varig karakter som medfører avgrensingar i dagleglivet. Nemninga *nedsett funksjonsevne* er hovudsakleg knytt til kva personane sjølve oppfattar som nedsett funksjonsevne.

Tal frå NAV viser at ved utgangen av desember 2012 var det registrert 211 286 personar med *nedsett arbeidsevne*. Tal frå SSB viser at av dei 521 000 personane med *nedsett funksjonsevne* var 41 prosent sysselsette i inntektsgivande arbeid i 2. kvartal 2012.

16) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 14. desember 2012.

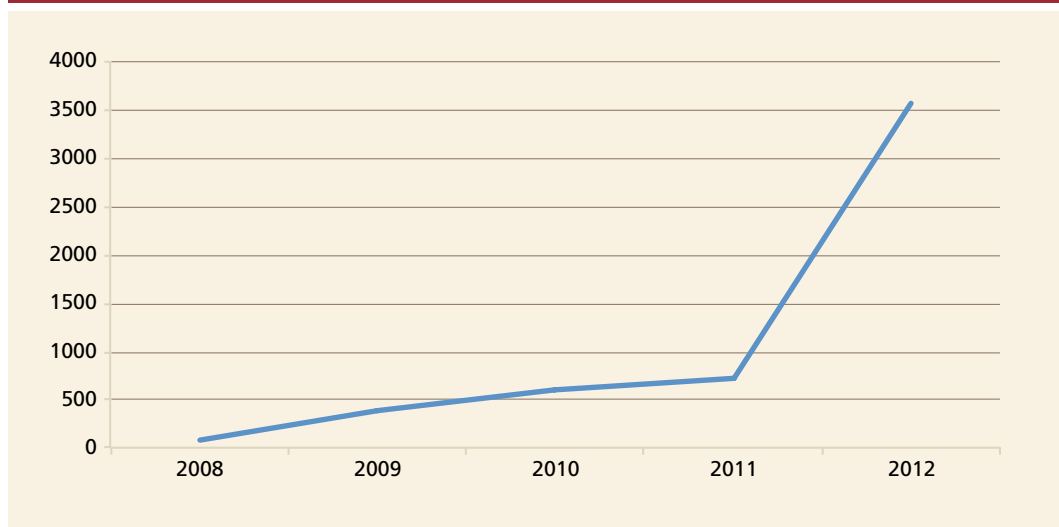
4.2 Bruk av tilretteleggingsgarantien

Tilretteleggingsgaranti kan innvilgast til både personar og arbeidsgivarar.

4.2.1 Tilretteleggingsgarantiar til personar

Figur 1 viser talet på nye tilretteleggingsgarantiar som er gitt til personar i perioden 2008–2012.

Figur 1 Utvikling i talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar (2008–2012)



Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 1 viser at det var ein moderat årleg auke i talet på tilretteleggingsgarantiar som var gitt til personar frå ordninga vart landsdekkjande i 2008, og fram til 2011. Figuren viser vidare at talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar steig kraftig frå 2011 til 2012. Det vart gitt rundt 700 tilretteleggingsgarantiar i 2011, medan det vart gitt i overkant av 3500 garantiar i 2012. Auken i talet må ein sjå i samanheng med innføringa av jobbstrategien, som innebar større merksemd om ordninga.

Tabell 1 viser talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar fordelte på fylke, og han viser kor mange nye tilretteleggingsgarantiar det enkelte fylket har innvilga dei ulike åra. I tillegg viser tabellen talet på tilretteleggingsgarantiar per 10 000 innbyggjarar i det enkelte fylke for 2011 og 2012.

Tabell 1 Talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar i fylka (2008–2012)

Fylke	Talet på nye garantiar					Talet på nye garantiar per 10 000 innbyggjarar	
	2008	2009	2010	2011	2012	2011	2012
Akershus	5	6	9	46	533	0,8	9,6
Aust-Agder	0	21	60	67	127	6,1	11,4
Buskerud	4	23	63	45	100	1,7	3,8
Finnmark	0	5	16	26	22	3,5	3,0
Hedmark	0	31	52	33	141	1,7	7,3
Hordaland	7	46	66	80	402	1,7	8,2
Møre og Romsdal	21	26	25	40	153	1,6	6,0
Nordland	2	20	59	32	194	1,3	8,1
Nord-Trøndelag	1	17	5	18	75	1,4	5,6
Oppland	2	15	32	40	150	2,1	8,0
Oslo	11	24	32	67	328	1,1	5,3
Rogaland	0	2	10	40	270	0,9	6,1
Sogn og Fjordane	0	1	0	8	36	0,7	3,3
Sør-Trøndelag	6	26	8	37	212	1,3	7,1
Telemark	6	26	40	71	189	4,2	11,1
Troms	7	18	10	8	237	0,5	14,9
Vest-Agder	4	36	30	26	110	1,5	6,3
Vestfold	0	27	33	11	214	0,5	9,1
Østfold	24	28	45	21	70	0,8	2,5
Landet under eit	100	398	595	716	3563	1,5	7,1

Kjelder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og SSB

Tabell 1 viser at det er store fylkesvise variasjonar når det gjeld kor mange tilretteleggingsgarantiar som blir inngått. I 2012 inngjekk Akershus flest nye garantiar, medan Finnmark inngjekk det lågaste talet nye garantiar. Tabellen viser vidare bruken av tilretteleggingsgarantien målt per 10 000 innbyggjarar i det enkelte fylket. I løpet av 2012 vart det gitt 2,5 garanti per 10 000 innbyggjarar i Østfold, medan det vart gitt nær 15 garantiar i Troms. Det er fire fylke som har færre enn fire tilretteleggingsgarantiar per 10 000 innbyggjarar. Dette viser at det er store fylkesvise variasjonar i bruken av tilretteleggingsgarantien.

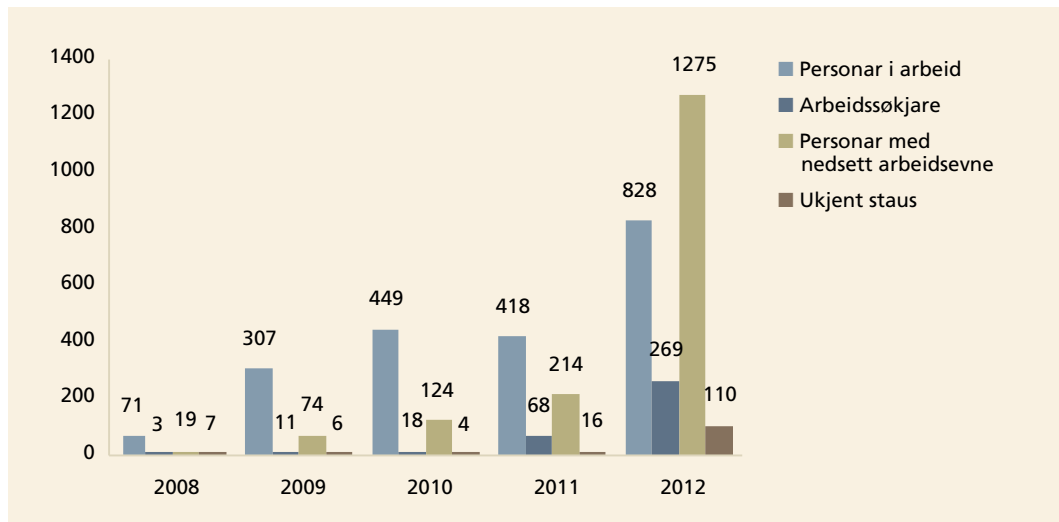
Før ordninga med tilretteleggingsgarantien vart landsdekkjande i 2008, vart det gjennomført eit eittårig forsøksprosjekt med tilretteleggingsgaranti i fem fylke: Hordaland, Akershus, Østfold, Troms og Sør-Trøndelag. Arbeidsdepartementet opplyser at ein bør kunne forvente at fylka som var med i forsøksordninga, har kome lenger i implementeringa av tilretteleggingsgarantien samanlikna med andre fylke. Tabell 1 viser likevel at det berre er to av fem forsøksfylke (Akershus og Hordaland) som kan vise til ein årleg auke i talet på tilretteleggingsgarantiar i perioden 2008–2012.

Arbeids- og velferdsdirektoratet deler personane som har ein tilretteleggingsgaranti, inn i tre grupper. Alle dei tre gruppene består av personar med nedsett funksjonsevne, men det varierer i kva grad dei har nedsett arbeidsevne eller ikkje, jf. faktaboks 1. Dette vil seie at gruppene kan vere overlappande når det gjeld om personane har nedsett arbeidsevne eller ikkje, men ikkje når det gjeld korleis dei er knytte til arbeidsmarknaden. Dei tre gruppene er:

- 1 personar som har eit arbeidsforhold
- 2 personar som er arbeidssøkjjarar
- 3 personar som har nedsett arbeidsevne

Gruppe 3 består av personar som har nedsett arbeidsevne, og som korkje har eit arbeidsforhold, eller som er arbeidssøkjjar. Figur 2 viser utviklinga i talet på tilretteleggingsgarantiar som er gitt til dei tre gruppene.

Figur 2 Tilretteleggingsgarantiar etter gruppe i perioden 2008 – oktober 2012



Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 2 viser at fram til 2011 var over halvparten av dei personane som vart innvilga ein tilretteleggingsgaranti, i eit arbeidsforhold. I 2012 skjedde det ei endring, og fleirtalet av dei innvilga tilretteleggingsgarantiane vart då gitt til personar med nedsett arbeidsevne som ikkje var i et arbeidsforhold, eller som var arbeidssøkjjarar. Frå 2011 til 2012 var det ei seksdobling av talet på personar med nedsett arbeidsevne som ikkje var i et arbeidsforhold, eller som var arbeidssøkjjarar som vart innvilga tilretteleggingsgaranti. I den same perioden var det ei fordobling av talet på tilretteleggingsgarantiar gitt til personar i arbeid.

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer for når ein tilretteleggingsgaranti skal avsluttast. Arbeids- og velferdsetaten legg til grunn at ein tilretteleggingsgaranti skal halde fram så lenge det er naudsynt og tenleg for å få personane i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at etaten skal vise aktsemd med å avslutte garantiar og legg vekt på at det skal gjerast i samråd med dei det gjeld. Både brukaren og arbeidsgivaren kan oppleve at det er trygt at garantien eksisterer sjølv om det ikkje er kontakt mellom partane og NAV, og ifølgje direktoratet har det derfor ikkje vore nødvendig eller ønskjeleg å gi ei tidsavgrensing for ordninga.

Tal frå Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at i perioden frå 2008 til oktober 2012 vart det avslutta i underkant av 450 tilretteleggingsgarantiar, og at det i perioden har vore ein auke i talet på avslutta tilretteleggingsgarantiar som er gitt til personar. I perioden frå januar til oktober 2012 vart det avslutta 211 tilretteleggingsgarantiar, og Hordaland avslutta om lag 25 prosent av desse. Det er store fylkesvise variasjonar når det gjeld den praksisen det enkelte NAV Fylke har for å avslutte garantiar.

Det totale talet på tilretteleggingsgarantiar som ikkje har vorte avslutta frå 2008 til oktober 2012, utgjer talet på løpande tilretteleggingsgarantiar. Tabell 2 viser talet på

løpande tilretteleggingsgarantiar gitt til personar på landsbasis ved utgangen av oktober 2012.

Tabell 2 Løpande tilretteleggingsgarantiar ved utgangen av oktober 2012 til personar, heile landet

Løpande garantiar for:	Tal
Personar i arbeid	1864
Arbeidssøkjjarar	282
Personar med nedsett arbeidsevne	1575
Ukjent status	131
I alt	3852

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 2 viser at ved utgangen av oktober 2012 var det 3852 personar som hadde ein tilretteleggingsgaranti. Rundt halvparten av desse garantiene er gitt til personar i arbeid, medan i underkant av 10 prosent av dei løpande tilretteleggingsgarantiene er gitt til arbeidssøkjjarar. Noko over 40 prosent av tilretteleggingsgarantiene gjeld personar med nedsett arbeidsevne som ikkje er i arbeid eller er aktive arbeidssøkjjarar.

Tabell 3 viser korleis talet på løpande garantiar fordeler seg fylkesvis på dei ulike gruppene av personar ved utgangen av oktober 2012.

Tabell 3 Løpande tilretteleggingsgarantiar ved utgangen av oktober 2012, fordelte på personar per fylke

	Talet på løpande garantiar i fylket	Del personar i arbeid (prosent)	Del arbeidssøkjjarar (prosent)	Del personar med nedsett arbeidsevne (prosent)	Del personar med ukjent status (prosent)
Akershus	461	33 %	12 %	46 %	9 %
Aust-Agder	189	52 %	8 %	38 %	2 %
Buskerud	183	75 %	3 %	21 %	1 %
Finmark	51	55 %	6 %	39 %	0 %
Hedmark	165	58 %	9 %	32 %	1 %
Hordaland	447	51 %	14 %	32 %	4 %
Møre og Romsdal	191	60 %	4 %	34 %	2 %
Nordland	215	47 %	5 %	41 %	6 %
Nord-Trøndelag	74	35 %	12 %	51 %	1 %
Oppland	197	39 %	6 %	52 %	3 %
Oslo	420	31 %	2 %	65 %	2 %
Rogaland	155	44 %	8 %	46 %	2 %
Sogn og Fjordane	32	34 %	19 %	34 %	13 %
Sør-Trøndelag	204	28 %	5 %	64 %	2 %
Telemark	224	49 %	9 %	40 %	2 %
Troms	175	68 %	6 %	23 %	3 %
Vest-Agder	158	61 %	4 %	32 %	3 %
Vestfold	169	66 %	5 %	26 %	3 %
Østfold	142	73 %	1 %	24 %	2 %
I alt	3852	49 %	7 %	41 %	3 %

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 3 viser at det er store fylkesvise forskjellar i kven som får tilretteleggingsgaranti. I Buskerud er 75 prosent av dei løpande tilretteleggingsgarantiane i fylket gitt til personar som er i eit arbeidsforhold, medan den tilsvarande delen i Sør-Trøndelag er 28 prosent.

I Sogn og Fjordane er 19 prosent av dei løpande tilretteleggingsgarantiane gitt til arbeidssøkjjarar, medan Østfold i liten grad gir tilretteleggingsgarantiar til arbeidssøkjjarar. Oslo og Sør-Trøndelag gir i ca. 65 prosent av tilfella tilretteleggingsgaranti til personar med nedsett arbeidsevne, som ikkje er i arbeid eller er aktive arbeidssøkjjarar, medan den tilsvarande delen er 21 prosent i Buskerud.

4.2.2 Tilretteleggingsgarantiar til arbeidsgivarar

I dei tilfella der tilretteleggingsgaranti blir gitt til personar i eit arbeidsforhold, vil denne også inkludere bistand til arbeidsgivar. Ein tilretteleggingsgaranti kan òg bli gitt til arbeidsgivaren. På same måte som for personar er tilretteleggingsgarantien for arbeidsgivarar ein garanti for tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Garantien skal gi tryggleik for at arbeidsgivaren får den nødvendige hjelpa frå NAV ved tilsetjing av personar med nedsett funksjonsevne. Tabell 4 viser talet på bedrifter som har ein tilretteleggingsgaranti per oktober 2012.

Tabell 4 Løpande tilretteleggingsgarantiar til bedrifter, oktober 2012				
	Garantiar til bedrifter i alt	Statleg, kommunal og fylkeskommunal forvaltning	Priv sektor/ offentlig næringsverdsemd	Ikkje oppgitt
Akershus	13	1	8	4
Aust-Agder	5	1	4	0
Buskerud	5	0	5	0
Finnmark	3	0	3	0
Hedmark	4	2	1	1
Hordaland	14	2	9	3
Møre og Romsdal	15	5	10	0
Nordland	0	0	0	0
Nord-Trøndelag	2	1	1	0
Oppland	8	1	7	0
Oslo	0	0	0	0
Rogaland	8	1	7	0
Sogn og Fjordane	10	4	6	0
Sør-Trøndelag	0	0	0	0
Telemark	11	1	9	1
Troms	8	4	3	1
Vest-Agder	6	0	5	1
Vestfold	2	0	1	1
Østfold	1	0	1	0
I alt	115	23	80	12

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4 viser at det er 115 bedrifter som har tilretteleggingsgaranti. Av desse er det berre 23 bedrifter innan statleg, fylkeskommunal eller kommunal forvaltning. Møre og Romsdal er det fylket som per oktober 2012 hadde flest løpande tilretteleggingsgarantiar til bedrifter (15 bedrifter), medan Oslo, Sør-Trøndelag og Nordland ikkje hadde nokon slike tilretteleggingsgarantiar på det same tidspunktet.

5 Kva kan forklare variasjonar i bruken av tilretteleggingsgarantien?

5.1 Innhaldet i tilretteleggingsgarantien

Kva for nokre brukarar skal få tilretteleggingsgaranti?

Blant dei undersøkte NAV-kontora er det uklart kven som skal få ein tilretteleggingsgaranti. Berre eitt NAV-kontor går ut frå målgruppa for jobbstrategien når det skal vurdere kven som skal få ein tilretteleggingsgaranti. Dette NAV-kontoret opplyser at det kan vere vanskeleg for den enkelte rettleiaren å vurdere kva for nokre brukarar som bør få ein tilretteleggingsgaranti.

Dei resterande fem NAV-kontora vurderer målgruppa for tilretteleggingsgarantien ut frå andre kriterium, og det varierer kor konkrete vurderingskriteria er. To av dei intervjua NAV-kontora opplyser at dei innvilgar tilretteleggingsgaranti til alle personar som får tidsubestemt lønnstilskott. Dei andre NAV-kontora opplyser at dei identifiserer potensielle brukarar av tilretteleggingsgarantien gjennom arbeidet med å kartlegge tilretteleggingsbehovet til brukarar for å kome ut i arbeid.

Halvparten av NAV-kontora som er intervjua, meiner at nytten av tilretteleggingsgarantien er størst i dei sakene der det er behov for samordna hjelp frå arbeids- og velferdsetaten. Dokumentanalysen viser likevel at det berre er 5 av dei 24 undersøkte garantiane som inneheld aktivitetar og verkemiddel der det er behov for samhandling og koordinering innan arbeids- og velferdsetaten.

Korleis skal brukaren og arbeidsgivaren følgjast opp?

Over halvparten av NAV Fylke trekkjer fram at usikkerheit om innhaldet og meirverdien av tilretteleggingsgarantien samanlikna med annan metodikk for oppfølging kan forklare den manglande bruken av ordninga. NAV Fylke framhevar at det er ei utfordring at mange NAV-kontor ikkje i stor nok grad har sett nytten av å ta i bruk tilretteleggingsgarantien i det arbeidsretta oppfølgingsarbeidet sitt.

Intervjua med NAV-kontora viser at det varierer om brukarar med tilretteleggingsgaranti får ei anna oppfølging enn brukarar og arbeidsgivarar som ikkje har ein tilretteleggingsgaranti. Enkelte NAV-kontor prioriterer brukarar med tilretteleggingsgaranti framfor andre brukarar ved NAV-kontoret. Eitt NAV-kontor trekkjer fram at tilretteleggingsgaranti er eit enkeltvedtak og juridisk bindande, noko som inneber ei prioritering av brukarar med tilretteleggingsgaranti. Andre NAV-kontor behandlar brukarar med og utan tilretteleggingsgaranti likt i oppfølgingsarbeidet sitt.

Kva er ansvaret til kontaktpersonen?

Undersøkinga viser at alle brukarar med tilretteleggingsgaranti får ein fast kontaktperson ved NAV-kontoret, men NAV-kontora oppfatar rolla til kontaktpersonen noko ulikt. Arbeids- og velferdsdirektoratet, fleire NAV Fylke og fleire NAV-kontor trekkjer fram at ei forklaring på at ordninga i varierende grad er tatt i bruk, er at rettleiarar er usikre på kva for eit ansvar garantien inneber for den enkelte rettleiaren og for NAV generelt.

Enkelte NAV-kontor meiner det er lite som skil den vanlege rettleiarrolla i NAV og kontaktpersonrolla. Eitt NAV-kontor legg vekt på at rettleiarane på kontoret skal vere tilgjengelege for brukaren og arbeidsgivaren på same måte, uavhengig av om det er gitt ein tilretteleggingsgaranti eller ikkje. Andre NAV-kontor meiner at det ligg meir ansvar i kontaktpersonrolla enn i rettleiarrolla når det gjeld forventningar om å vere tilgjengeleg for brukaren.

Gir tilretteleggingsgarantien auka arbeidsbelastning for kontaktpersonen?

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at ei sentral forklaring på at tilretteleggingsgarantien i varierende grad er tatt i bruk, er at rettleiarane trur at han gir større arbeidsbelastning.

Det er åtte NAV Fylke som trekkjer fram at lite ressursar og frykt for meirarbeid er årsaker til lite bruk av garantien. Eitt NAV-kontor trekkjer fram at dei ikkje har tilstrekkeleg med ressursar til den oppfølginga som tilretteleggingsgarantien krev, medan eit anna NAV-kontor peiker på at tilretteleggingsgarantien ikkje utløyser meirarbeid. Dette kan tyde på at den oppfatninga NAV-kontora har av arbeidsbelastning, heng saman med kva for eit innhald dei har lagt inn i ordninga.

5.2 Prioritering og forankring i leiinga

15 av 19 NAV Fylke meiner manglande prioritering og forankring i leiinga ved NAV-kontora kan forklare at enkelte NAV-kontor i liten grad har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk. Eitt NAV Fylke understrekar at der leiaren ved NAV-kontoret er ein aktiv pådrivar for ordninga, oppnår ein gode resultat.

Fire av NAV-kontora legg ansvaret for å nytte tilretteleggingsgarantien på den enkelte rettleiaren, og det er berre eitt NAV-kontor som legg vekt på at det er leiinga som har ansvaret for å følgje opp korleis NAV-kontoret arbeider med ordninga. Eitt av NAV-kontora peiker på at ein ikkje har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk fordi det har vore



Det er store forskjellar mellom NAV-kontora når det gjeld korleis dei nyttar tilretteleggingsgarantien.

Foto: Scandinavian Stockphoto / Børge Sandnes

lågt prioritert på kontoret, og årsaka til det har vore at NAV-kontoret ikkje har sett meirverdien av ordninga. Eit anna NAV-kontor vurderer det som heilt avgjerande at leiinga ved NAV-kontoret følgjer opp arbeidet med tilretteleggingsgarantien, og NAV-kontoret slår fast at dersom merksemda til leiaren rundt arbeidsmetodikken blir mindre, vil truleg også talet på tilretteleggingsgarantiar ved NAV-kontoret bli redusert.

Tre NAV Fylke trekkjer fram at i tillegg til manglande prioritering ved NAV-kontoret har det også vore manglande prioritering hos NAV Fylke og i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det eine NAV Fylke erkjenner at ein kunne ha oppnådd betre resultat med større merksemd frå NAV Fylkes side. Det andre NAV Fylke opplyser at i periodar har det ikkje vore mogleg å gi fagområdet prioritet, og at arbeidet med tilretteleggingsgarantien har "drukna" i ulike styringssignal frå Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke. Det tredje NAV Fylke meiner det har vore for lite kontinuitet i arbeidet ut mot NAV-kontora.

Alle NAV Fylke har frå 2008 fått tildelt øymerkte midlar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til ei stilling for å implementere tilretteleggingsgarantien. Sju NAV Fylke opplyser at dei vil nytte mindre enn eit årsverk til arbeidet med å implementere tilretteleggingsgarantien i 2012, og dei resterande opplyser at dei bruker eitt årsverk eller meir på arbeidet med tilretteleggingsgarantien. Dette viser at fleire av NAV Fylke ikkje har brukt øymerkte midlar slik det var føreset, og at arbeidet med implementeringa ikkje har vore prioritert.

5.3 Kunnskap og kompetanse

Halvparten av NAV Fylke legg vekt på at manglande kunnskap ved NAV-kontora forklarar at enkelte NAV-kontor i liten grad har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk. Rettleiarane på NAV-kontora har mange tiltak og verkemiddel dei kan nytte, og ifølgje eitt NAV Fylke resulterer dette i at tilretteleggingsgarantien blir oversett. Tre av dei fire arbeidsgivar- og brukarorganisasjonane meiner at manglande kjennskap til ordninga hos NAV-tilsette forklarar kvifor det til no er gitt relativt få tilretteleggingsgarantiar.

Enkelte NAV Fylke meiner at den manglande kunnskapen ved NAV-kontora er knytt til usikkerheit til saksbehandlinga og korleis tilretteleggingsgarantiar blir registrerte i datasystemet, medan andre trekkjer fram at dei manglar kunnskap om innhaldet i ordninga. Eitt NAV Fylke har erfart at nye medarbeidarar på NAV-kontora ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring om tilretteleggingsgarantien, og dette fylket må derfor sørge for kontinuerleg kompetanseheving av tilsette ved NAV-kontora fordi det ikkje alltid blir gjort på NAV-kontoret.

Alle NAV Fylke opplyser at dei har gjennomført kompetansehevande tiltak for ulike einingar i NAV i perioden 2010–2012, men at omfanget av og innhaldet i aktivitetane varierer. Det varierer blant anna i kva grad NAV Fylke har arrangert samlingar der tilretteleggingsgarantien har vore tema, og om dei har utarbeidd eit eige informasjonsmateriell om tilretteleggingsgarantien til tilsette i NAV.

Alle NAV-kontora opplyser at dei har gjennomført intern opplæring, og fem av dei seks NAV-kontora har fått opplæring frå NAV Fylke. Trass i dette går det fram av intervjuar med NAV-kontora at enkelte rettleiarar har for lite kunnskap om kva tilretteleggingsgarantien inneber utover den vanlege oppfølgingsmetodikken. Det er to NAV-kontor som legg vekt på kva det betyr i større grad å trekkje fram dei gode eksempla på suksessfull bruk av tilretteleggingsgarantien for å betre kompetansen til dei tilsette og gjennom det auke bruken av tilretteleggingsgarantien.

5.4 Merksemd mot behova til arbeidsgivarane og arbeidslivet

Det er fire NAV Fylke som legg vekt på at ei forklaring på at enkelte NAV-kontor i mindre grad har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk, er at det ikkje har vore nok merksemd på behovet til arbeidsgivarane og arbeidslivet. Eitt NAV Fylke opplyser at undervegs har NAV gløymt at det er partane i arbeidslivet som ønskjer tilretteleggingsgarantien. Eit anna NAV Fylke opplyser at for lite kontakt med arbeidsgivarane på NAV-kontora er ei forklaring på liten bruk av tilretteleggingsgarantien. Eit tredje NAV Fylke opplyser at rettleiarane på NAV-kontora i for liten grad har tatt inn over seg behovet for og ønsket om tilretteleggingsgaranti blant bedriftene. Det fjerde NAV Fylket opplyser at det framleis ikkje er alle NAV-kontor som ser kor viktig tilretteleggingsgarantien er for å trygge både arbeidsgivaren og arbeidstakaren.

5.5 Tidspunkt for innføring av ordninga

Tilretteleggingsgarantien vart gjord landsdekkjande på eit tidspunkt då det var stor aktivitet for å etablere NAV-kontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at den arbeidsretta aktiviteten til NAV vart redusert ein periode under etableringa av NAV, og at dette kan vere ei forklaring på at tilretteleggingsgarantien ikkje er tatt i bruk i eit større omfang.

Eit NAV Fylke meiner at tidspunktet for når tilretteleggingsgarantien vart sett i verk, er den einaste årsaka til at enkelte NAV-kontor i liten grad har tatt tilretteleggingsgarantien i bruk. Dette NAV Fylket forklarar den manglande bruken med at merksemd på arbeidsretta brukaroppfølging kjem etter sikring av inntekt.

Eit NAV-kontor som vart etablert i 2008, opplyser at den gongen var det størst merksemd på ytingar og restansenedbygging. I denne perioden vart arbeid og aktivitet i mindre grad prioritert og dermed også ordningar som tilretteleggingsgarantien. Tidspunktet for innføringa av tilretteleggingsgarantien passa dårleg sidan kontoret hadde utfordringar på andre område.

6 I kva grad følgjer Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opp ordninga med tilretteleggingsgaranti?

6.1 Arbeidsdepartementets styring og oppfølging av tilretteleggingsgarantien

Tilretteleggingsgarantien er eit av mange verkemiddel i verkemiddelapparatet til NAV. Arbeidsdepartementet legg derfor i avgrensa grad føringar som er direkte knytte til tilretteleggingsgarantien som ei eiga ordning.

I tildelingsbrev for åra 2008–2011 går det fram at arbeids- og velferdsetaten skal bruke tilretteleggingsgarantien for å medverke til at fleire personar med redusert funksjonsevne kjem eller blir verande i arbeid. I tildelingsbrevet for 2012 vart det i tillegg stilt krav om at tilretteleggingsgarantien skal nyttast for personar som er omfatta av jobbstrategien, og som begynner i eit tiltak, eller som kjem i arbeid og har behov for ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak.

I perioden 2008–2012 er Arbeids- og velferdsdirektoratet i hovudsak bedt om å rapportere om erfaringar og bruk av tilretteleggingsgarantien. For 2012 er det stilt krav om at rapporteringa skal relaterast til personar med nedsett arbeidsevne i tråd med målgruppa for jobbstrategien.

Rapporteringa til Arbeidsdepartementet består av tertialrapportar og årsrapportar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dokumentanalysen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratets rapportering om ordninga er i tråd med tildelingsbrevet frå Arbeidsdepartementet.

Det blir årleg rapport om kor mange garantiar som blir inngått. For åra 2008–2011 vart det rapportert om utfordringar ved implementeringa av ordninga. Det vart blant anna peikt på utfordringar med å definere målgruppa for ordninga i 2008, og i 2011 vart det rapportert om at det står att eit betydeleg arbeid før tilretteleggingsgarantien gjennomgåande blir ein integrert metodikk i oppfølgingsarbeidet og for koordinering, samordna og rask innsats overfor brukarar med behov for tenester frå NAV. Dette viser at sidan 2008 har departementet vore kjent med utfordringane i samband med implementering av ordninga.

Arbeidsdepartementet opplyser at implementeringa av tilretteleggingsgarantien ikkje har vore omtalt i etatsstyringsmøta i perioden 2008–2011. Frå 2012 har jobbstrategien vore tema på møta, noko som har medført at tilretteleggingsgarantien har vore omtalt på etatsstyringsmøta.

Korkje Arbeidsdepartementet eller Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført evalueringar av ordninga etter at ho vart landsdekkjande i 2008, og ein har ingen styringsinformasjon som viser om tilretteleggingsgarantien har medverka til at fleire personar med nedsett funksjonsevne kjem i eller beheld arbeid.¹⁷ Departementet opplyser at det skal setjast i gang ei evaluering av jobbstrategien i 2013, og at denne evalueringa vil omfatte tilretteleggingsgarantien.

Det er undersøkt i kva grad personar med tilretteleggingsgaranti kjem eller blir i arbeid. I 2010 var det 595 personar som fekk ein tilretteleggingsgaranti. 463 av desse

17) Intervju med Arbeidsdepartementet 16. januar 2013 og med Arbeids- og velferdsdirektoratet 14. desember 2012.



Rundt 90 prosent av personane som vart innvilga ein tilretteleggingsgaranti då dei var i eit arbeidsforhold, var framleis i eit arbeidsforhold eit år etter.

Foto: Colourbox.com

var i arbeid 12 månader etter, noko som utgjør 78 prosent. Nærare analysar viser vidare at rundt 90 prosent av personane som vart innvilga ein tilretteleggingsgaranti då dei var i eit arbeidsforhold, framleis var i eit arbeidsforhold eit år etter. Av dei personane som var klassifiserte med nedsett arbeidsevne (som ikkje var i eit arbeidsforhold, eller som var arbeidssøklarar) på det tidspunktet då tilretteleggingsgarantien vart inngått, var rundt 30 prosent i arbeid etter eit år.

6.2 Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging av NAV Fylke

Alle NAV Fylke har frå og med 2008 fått tildelt budsjettmidlar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet som er øyremerkte ei stilling for å implementere tilretteleggingsgarantien. Det er samla løyvd meir enn 40 mill. kroner til dette arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidd ei rollebeskriving for koordinator for tilretteleggingsgarantien i NAV Fylke. Rollebeskrivinga slår fast at hovudoppgåva til koordinatoren er å medverke til å implementere tilretteleggingsgarantien som arbeidsmetodikk for personar med nedsett funksjonsevne og med behov for hjelp frå fleire einingar i arbeids- og velferdsforvaltninga.

6.2.1 Mål- og resultatkrav til NAV Fylke

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sidan 2009 fastsett måltal for nye tilretteleggingsgarantiar for det enkelte NAV Fylke i mål- og disponeringsbrev. Bakgrunnen for dette er at det ifølgje direktoratet har vore nødvendig å stimulere etaten til auka bruk av ordninga. Dei fylkesvise måltala for 2009, 2010 og 2011 vart ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsette for at NAV Fylke skulle ha noko å strekke seg etter, og ifølgje direktoratet vart det ikkje forventa at dei skulle nå måltala.

I 2012 gjekk Arbeids- og velferdsdirektoratet over til å fastsetje måltal ut frå talet på personar i målgruppa for jobbstrategien. Målet i 2012 var at talet på personar

tilsvarande 25 prosent av dei som er omfatta av jobbstrategien i fylket, skal ha ein tilretteleggingsgaranti. Det nasjonale måltalet for 2012 vart derfor 4486 tilretteleggingsgarantiar. Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at tala for 2012 er eit realistisk måltal for alle NAV Fylke.

Tabell 5 gir ei oversikt over måltala som var fastsette for perioden 2008–2012, og talet på tilretteleggingsgarantiar som var inngått i same periode.

Tabell 5 Måltal og talet på inngåtte tilretteleggingsgarantiar (2008–2012)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Måltal		460	1025	1200	4486
Talet på inngåtte garantiar	100	398	595	716	3563

Kjelde: Mål- og disponeringsbrev til NAV Fylke og tal frå Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 5 viser at talet på inngåtte tilretteleggingsgarantiar ligg under måltala i heile perioden frå 2009 til 2012. Tabellen viser vidare at Arbeids- og velferdsdirektoratets nasjonale måltal for tilretteleggingsgarantiar vart auka gradvis for åra 2008–2011. Måltalet for 2012 vart nesten firedobla frå 2011 til 2012 som ein konsekvens av ny utrekningsmåte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at styringa av NAV Fylke tek omsyn til fylkesvise variasjonar i for eksempel næringsgrunnlag, demografi og sosioøkonomiske forhold. Dette inneber at ein ikkje gir detaljerte styringssignalar om blant anna korleis NAV-kontora skal velje ut kven som skal få tilretteleggingsgaranti innan målgruppa for jobbstrategien.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser vidare at forventningar til samhandling om tilretteleggingsgarantien mellom aktørane i NAV kjem til uttrykk i arbeids- og oppgavebeskrivingane. Direktoratet har utarbeidd ei rollebeskriving for fylkeskoordinator for tilretteleggingsgarantien, men ikkje for tilsette ved NAV Arbeidslivssenter og NAV Arbeidsrådgivingskontor, som også kan vere viktige aktørar i arbeidet med garantien.

Det går fram av mål- og disponeringsbrev til NAV Fylke for 2012 at kvart tertial skal det rapporterast til direktoratet om bruken av tilretteleggingsgaranti opp mot målgruppa i jobbstrategien, resultat i forhold til det forventa talet på nye tilretteleggingsgarantiar og samarbeidet om tilretteleggingsgarantien med NAV-kontor, NAV Hjelpemiddelsentral og NAV Arbeidslivssenter.

6.2.2 Styringsinformasjon frå NAV Fylke til Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV Fylke har rapportert til Arbeids- og velferdsdirektoratet i tertialrapportar og årsrapportar. Ein gjennomgang av rapportane frå 2. tertial 2012 viser at det er visse variasjonar i rapporteringa.

Alle NAV Fylke rapporterer om resultat i forhold til det forventa talet på nye tilretteleggingsgarantiar, men det går fram av rapporteringa at om lag halvparten ikkje vil nå måltala sine for 2012. Fem NAV Fylke rapporterer ikkje om bruken av tilretteleggingsgarantien opp mot målgruppa i jobbstrategien. Det er vidare 17 NAV Fylke som omtaler samarbeidet med NAV-kontor, NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging og NAV Arbeidslivssenteret, i samsvar med rapporteringskravet.

6.2.3 Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfølging av NAV Fylke

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det går i dialog med dei NAV Fylke som ikkje har tilfredsstillande resultat, og at direktoratet hjelper dei NAV Fylke som signaliserer at dei ønskjer råd og rettleiing.

Kompetanseutvikling og å leggje til rette for erfaringsoverføring er ifølgje direktoratet sentrale verkemiddel i arbeidet med å følgje opp NAV Fylke. Direktoratet har gjennomført ei eller to samlingar i året for kontaktpersonar for tilretteleggingsgarantien på Hjelpemiddelsentralane og fylkeskoordinatorane der tilretteleggingsgarantien har vore tema. Formålet med samlingane har vore å leggje til rette for nettverksbygging og erfaringsoverføring mellom NAV Fylke.

6.3 Arbeids- og velferdsdirektoratets styring av NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging

I perioden 2008–2011 vart det i liten grad stilt konkrete krav til Styringseininga for spesialeiningslinja og underliggjande einingar i samband med tilretteleggingsgarantien, men i mål- og disponeringsbrev vart det slått fast at NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging i samarbeid med NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter skal medverke aktivt til ei vidareføring av ordninga.¹⁸

For 2012 vart det i tråd med overordna signal frå Arbeidsdepartementet peikt på i mål- og disponeringsbrev til både Styringseining for spesialeiningslinja og underliggjande einingar at jobbstrategien er eit høgt prioritet innsatsområde.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidd ei rollebeskriving for kontaktpersonen for ordninga ved NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging. Ifølgje direktoratet er det vidare utforma samarbeidsavtalar mellom NAV Fylke og NAV Hjelpemiddel som skal nyttast aktivt i innsatsen for at fleire personar med nedsett funksjonsevne og behov for arbeidsretta hjelp skal kome i arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at NAV Hjelpemiddel skal vere aktive bidragsytarar til forvaltninga av tilretteleggingsgarantien, fordi det i mange tilfelle er avgjerande å skaffe hjelpemiddel for å få ein person i arbeid. NAV Hjelpemiddel er aktørar som skal fange opp personar med behov for hjelpemiddel på eit tidleg tidspunkt, og som dermed kan identifisere potensielle brukarar av tilretteleggingsgarantien. Det går fram av intervju med direktoratet at personar med tilretteleggingsgaranti skal prioriterast av NAV Hjelpemiddel og raskt få tilbod om tilrettelegging og leveranse av hjelpemiddel.

Det blir gitt lite informasjon om tilretteleggingsgarantien frå NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging til direktoratet. Ein gjennomgang av rapportane frå 1. og 2. tertial i 2011 og 2012 viser at tilretteleggingsgarantien er omtalt i ein rapport frå 2012, der det blir rapportert: "Sentralene rapporterer om god samhandling med andre NAV enheter om tilretteleggingsgaranti og jobbstrategi."

6.4 Informasjon om tilretteleggingsgarantien til arbeidsgivarar og brukarar

Arbeidsdepartementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å informere utetter om ordninga og gjere ho kjend, og at dette har vore tatt opp i styringsdialogen. I møte med partane i arbeidslivet og brukarorganisasjonane har

18) Til og med 2012 inngjekk NAV Hjelpemiddel i styringslinja for NAV Spesialeiningar. Frå og med januar 2013 inngår NAV Hjelpemiddel i same styringslinje som NAV Fylke (tenestelinja).

Arbeidsdepartementet oppfordra dei til å informere medlemmene sine om tilretteleggingsgarantien.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i beskjeden grad har informert direkte om tilretteleggingsgarantien til arbeidsgivarar og målgruppa for ordninga elles. Men direktoratet har informert om tilretteleggingsgarantien på nettsida si og utforma nyheitsbrev om ordninga som blant anna er sende til IA-bedrifter. Det går fram i intervju med direktoratet at NAV Fylke har ansvar for å informere brukarar og arbeidsgivarar i fylket sitt om tilretteleggingsgarantien.

Tre NAV Fylke opplyser at dei ikkje har gjennomført nokon aktivitetar for å medverke til at tilretteleggingsgarantien blir betre kjend blant arbeidsgivarar, arbeidssøkjjarar, arbeidstakarar og organisasjonane deira i perioden 2010–2012. Dei resterande NAV Fylke opplyser at dei har gjennomført aktivitetar for å informere om ordninga, men omfanget av og innhaldet i aktivitetane varierer i stor grad.

Alle NAV-kontora som er intervjuet, meiner at tilretteleggingsgarantien i liten grad er kjend blant brukarane og blant arbeidsgivarane. Fem av seks NAV-kontor opplyser at NAV-kontoret gir informasjon om ordninga til den enkelte brukaren og arbeidsgivaren, medan det siste NAV-kontoret opplyser at ein er tilbakehalden med å marknadsføre ordninga. Årsaka til dette er at det framleis er uklart for dei tilsette ved NAV-kontoret kva tilretteleggingsgarantien konkret inneber samanlikna med arbeidsmetodikken dei bruker elles.

Dei to brukarorganisasjonane og dei to arbeidsgivarorganisasjonane er i hovudsak positive til tilretteleggingsgarantien som verkemiddel. Dei fire organisasjonane har i varierende grad informasjon om i kva grad medlemmene deira har kjennskap til tilretteleggingsgarantien, men det går fram av svara frå ein brukarorganisasjon og ein arbeidsgivarorganisasjon at ordninga truleg er lite kjend blant medlemmene deira. Tre av organisasjonane opplyser at dei ikkje har vore direkte involverte i arbeidet med å gjere ordninga kjend, men at dei har fått informasjon om tilretteleggingsgarantien i samband med innføring av jobbstrategien i 2012.

7 Vurderingar

Tilretteleggingsgarantien er lite brukt

Talet på tilretteleggingsgarantiar var svært lågt i perioden 2008–2011. Det var ein sterk auke i talet på garantiar i 2012, men talet ligg framleis under måltala til etaten. Det er i heile perioden betydelege variasjonar mellom fylka når det gjeld kor mange tilretteleggingsgarantiar som ein inngår, og det er variasjonar i kva praksis NAV Fylke har for om tilretteleggingsgarantiar blir avslutta. Undersøkinga viser vidare at det er store fylkesvise forskjellar med omsyn til om tilretteleggingsgaranti blir innvilga til personar i arbeid, arbeidssøkjande eller personar som verken er i eit arbeidsforhold eller er arbeidssøkjande. Tilretteleggingsgaranti til arbeidsgivarar blir nesten ikkje nytta.

Dei store forskjellane i bruken av garantien mellom NAV Fylke i 2012 og i tidlegare år indikerer at tilretteleggingsgarantien ikkje har vore implementert på ein formåls-tenleg måte i arbeids- og velferdsetaten. Undersøkinga tyder på at auka bruk av ordninga krev meir målretta innsats frå det enkelte NAV Fylke og frå Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsetaten har i liten grad drive systematisk informasjonsarbeid til potensielle brukarar av ordninga. Informasjon frå arbeidsgivar- og brukarorganisasjonane indikerer at det er interesse for ordninga, og at ho blir vurdert som positiv, men at ho i liten grad er kjend blant aktuelle målgrupper. Arbeids- og velferdsetaten bør arbeide meir systematisk og målretta med å gjere ordninga kjend for å medverke til auka bruk av tilretteleggingsgarantien.

Behov for å klargjere innhaldet i tilretteleggingsgarantien

Undersøkinga viser at NAV-kontora nyttar ulike kriterium for å velje ut kva for nokre brukarar ein skal tilby ein tilretteleggingsgaranti, og at det i liten grad blir lagt vekt på om det er behov for koordinerte tenester. Det er vidare store forskjellar mellom NAV-kontora når det gjeld korleis brukarar med tilretteleggingsgaranti blir følgde opp. Einingane i etaten ser ikkje ut til å ha ein einskapleg praksis korkje når det gjeld kva for nokre brukarar som ein skal tilby garanti, eller kva for eit innhald garantiane har.

Fem år etter at tilretteleggingsgarantien vart innført som ei landsomfattande ordning, er det stor usikkerheit om sentrale aspekt ved tilretteleggingsgarantien. Uklare sider ved arbeidsmetodikken og innhaldet i ordninga kan forklare kvifor enkelte NAV-kontor i liten grad har tatt arbeidsmetodikken i bruk. Ein kan stille spørsmålet om innhaldet i ordninga i tilstrekkeleg grad har vorte klargjort og lagt vekt på i oppfølginga av praksisen til etaten på området.

Svakheiter i NAV Fylkes arbeid med å implementere tilretteleggingsgarantien

NAV Fylke opplyser at dei har gjennomført ei rekkje aktivitetar for å implementere tilretteleggingsgarantien, men trass i dette erkjenner halvparten av NAV Fylke at mangel på kompetanse ved NAV-kontora er ei forklaring på manglande resultat. Det indikerer at aktivitetane så langt ikkje har vore tilstrekkelege.

Sjølv om alle NAV Fylke frå 2008 har fått tilført ressursar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet som er øyremerkte ei stilling, går det fram av undersøkinga at mange

ikkje brukte dette årsverket slik det var føresett. I ein situasjon der etaten ikkje har lykkast med å implementere ordninga, er det viktig at alle NAV Fylke bruker dei øyremerkte ressursane slik som føresett.

Leiinga ved NAV-kontora følgjer i avgrensa grad opp arbeidet med ordninga

Undersøkinga viser at det i stor grad er opp til den enkelte rettleiaren å bestemme kven som får ein tilretteleggingsgaranti, og kva for eit innhald garantien skal ha. Det er rom for at rettleiarar i vurderingane kan leggje vekt på forhold som ikkje bør vere relevante når ein skal gjere vedtak om tilretteleggingsgaranti. Eit slikt forhold kan vere oppfatninga om at tilretteleggingsgarantien forpliktar den enkelte og NAV-kontoret for mykje.

Leiinga ved NAV-kontoret har ansvar for å sørge for at ordninga for den nødvendige prioriteten og merksemda. I tillegg til å følgje opp at rettleiarane ved NAV-kontoret faktisk gir tilretteleggingsgarantiar til målgruppa, må leiinga følgje opp at ordninga får eit formålstenleg innhald, og at NAV-kontora arbeider systematisk med ordninga. Undersøkinga gir grunnlag for å stille spørsmålet om leiinga ved NAV-kontora har følgd opp arbeidet med ordninga i nødvendig grad.

Svakheiter i styringsinformasjon og oppfølging av ordninga

Det finst lite systematisk styringsinformasjon om tilretteleggingsgarantien. Den styringsinformasjonen som finst, er stort sett avgrensa til talet på mottakarar og er i liten grad eigna til å belyse innhaldet i ordninga, utfordringar ved implementeringa, verknader og resultat av ordninga.

Svakheiter i styringsinformasjonen svekkjer Arbeids- og velferdsdirektoratets grunnlag for systematisk og god oppfølging av det enkelte NAV Fylke og moglegheita for å setje i verk korrigerande tiltak for den samla forvaltninga av ordninga. Det ser i for stor grad ut til å vere opp til det enkelte NAV Fylke sjølv å ta initiativ til dialog med direktoratet, noko som gjer at det ikkje nødvendigvis er dei NAV Fylke med størst behov som får oppfølging.

Svakheiter i styringsinformasjonen og fråvær av evalueringar gir grunnlag for å stille spørsmålet om kunnskapsgrunnlaget så langt har vore tilstrekkeleg til å forvalte ordninga på ein god og målretta måte.

Referanseliste

Stortingsdokument

- St.prp. nr.1 (2006–2007) *Statsbudsjettet 2007*. Arbeidsdepartementet
- St.prp. nr.1 (2007–2008) *Statsbudsjettet 2008*. Arbeidsdepartementet
- St.prp. nr.1 (2008–2009) *Statsbudsjettet 2009*. Arbeidsdepartementet
- Prop. 1 S (2009–2010) *Statsbudsjettet 2010*. Arbeidsdepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011) *Statsbudsjettet 2011*. Arbeidsdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) *Statsbudsjettet 2012*. Arbeidsdepartementet
- *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012
- Prop. 1 S (2012–2013) *Statsbudsjettet 2013*. Arbeidsdepartementet

Lover, forskrifter og regelverk

- *Lov om behandlingssåten i forvaltningsaker av 10. februar 1967 (forvaltningslova)*
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, med endringer, seinast 14. november 2006. Fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003
- *Løyvingsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005

Styringsdokument og rapportar

- Arbeidsdepartementet (2008–2012) *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008–2012) *Mål- og disponeringsbrev til fylka*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008–2011) *Årsrapportar*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008–2012) *Verksemdsrapportar for 1. tertial*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008–2011) *Verksemdsrapportar for 2. tertial*
- NAV Fylke (2012) *Verksemdsrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2. tertial*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008) *Mål- og disponeringsbrev for Styringseining for specialeiningane*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Mål- og disponeringsbrev fra direktør for NAV Spesialeiningar til direktørene for resultatområdene i NAV Spesialeiningar*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012) *Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektøren til direktør for Styringseining for specialeiningslinja*
- NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging (2011) *Rapportering for 1. og 2. tertial*
- NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging (2012) *Rapportering for 1. og 2. tertial*

Rollebeskriving m.m.

- *Koordinator for Tilretteleggingsgarantien (TG) i fylket – rollebeskriving*. Fastsett 10. juni 2011 av Arbeids- og velferdsdirektoratet
- *Rollebeskriving for kontaktperson med ansvar for arbeidet med Tilretteleggingsgarantien (TG) ved NAV Hjelpemiddel*. Fastsett 10. juni 2011 av Arbeids- og velferdsdirektoratet
- *Tilretteleggingsgaranti. Garanti for tilrettelegging og oppfølging i arbeid gis*. Fastsett januar 2008 og endret mars 2010 av Arbeids- og velferdsdirektoratet

Avtaler

- *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006–2009*. Tillegg av 6. juni 2006
- *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen)*, datert 24. februar 2010

Internettsteder

- Arbeids- og velferdsdirektoratet: Tilretteleggingsgaranti.
<http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Inkluderende+arbeidsliv/Tilretteleggingsgaranti.805375336.cms> [Hentedato 10. desember 2012]
- Arbeids- og velferdsdirektoratet: Tilretteleggingsgaranti.
<http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Nyttig+%C3%A5+vite+om.../Tilretteleggingsgaranti.805375358.cms> [Hentedato 10. desember 2012]

Andre kjelder til informasjon

- NOU (2012: 6) *Arbeidsrettede tiltak*
- Rambøll management (2008) *Følgeevaluering av prosjektet “Tilretteleggingsgaranti”*, Sluttrapport
- Rapport av 24. mai 2006 frå ei partssamansett arbeidsgruppe *IA-samarbeidet – vi strekker oss litt lengre*
- Statistisk Sentralbyrå (2012) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2012*, Rapport 36/2012


◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.

4 577 5 85 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2013



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

