



Innst. 142 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:15 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeids- livssentrene og tilretteleggingstilskuddet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Et sentralt mål i arbeidsmarkedspolitikken er å skape et inkluderende arbeidsliv slik at færre personer faller permanent utenfor arbeidsmarkedet. 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 pensjonersalderen.

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-virksomhetenes egen innsats for å forebygge sykefravær og overgang til passive trygdeordninger. Sentrene inngår samarbeidsavtaler med arbeidsgivere som ønsker å bli IA-virksomhet 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-virksomheter til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet. Tilretteleggingstilskuddet ble innført i 2002 og har vært forbeholdt IA-virksomheter siden 1. januar 2004. For 2008 ble det bevilget 300 mill. kroner til ordningen.

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. 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?

1.2 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. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting.

1.2.1 *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 lengre tid enn forventet. Departementet opplyser også at det er lagt opp til en styrking av arbeidslivssentrene i 2009 med 72 nye stillinger.

1.2.2 *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 arbeidslivssentrene 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 forbedringspotensial 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 myn-

dighet til å pålegge den enkelte IA-virksomhet å følge opp sine lovpålagte plikter.

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. 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 arbeidslivssentrene tidsbruk til dette har gått ned i perioden 2007–2008. I tillegg opplever kun 20 pst. 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.

1.2.3 *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 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.

1.2.4 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 pst. 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. 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 velferds-etaten 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 pst. er andelen som mottar tilskudd, lavere enn blant virksomheter med et sykefravær på mellom 6 og 12 pst. 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.

Retningslinjene for tildeling av tilretteleggingstilskudd gir stort rom for å utøve skjønn. 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. Samlet sett innebærer dette en betydelig risiko for at det utvikles en ulik praksis mellom fylkene i behandling av søknader. 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. 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 velferdsetaten,

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.

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. 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.

1.2.5 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 arbeidslivssentrene 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 velferdsetatens samlede måloppnåelse på IA-området i den ordinære styringsdialogen. Arbeidslivssentrene 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. 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. 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).

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene i varierende grad bidrar til måloppnåelse på IA-området. 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. 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. 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 potensial for økt bruk av tilskudd til denne gruppen.

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 arbeidslivssentrenes 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.

1.4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

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

"(...)

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 arbeidslivssentrenes 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 arbeidslivssentrenes 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 ressurssituasjon.

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 budsjetåret.

3. Arbeidslivssentrene 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 lønnsstilskudd. 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 evalueringresultatene 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."

1.5 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 pst. 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 pst. 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 arbeidslivssentrene 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 arbeidslivssentrene resultatrapportering vil bli vurdert. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det også være nødvendig at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Fylke i større grad følger opp arbeidslivssentrene ressursbruk, prioriteringer og måloppnåelse.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vil følge opp arbeidslivssentrene 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at komiteen parallelt med behandlingen av nærværende rapport også har behandlet Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010). Komiteen har i den sammenheng foretatt en omfattende gjennomgang av Nav-systemet, herunder høring med brukerorganisasjoner, ansattes representanter, administrativ ledelse og tre tidligere og nåværende statsråder. Det er også berørt spørsmål knyttet til arbeidslivssentrene virksomhet.

Komiteen viser til at Navs arbeidslivssentre er en relativt liten, men viktig aktør i arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv. Arbeidslivssentrene er organisert som selvstendige enheter i hvert fylke og disponerte i 2008 ca. 250 mill. kroner og hadde ca. 410 ansatte.

Sentrene skal bidra til å redusere sykefraværet, få flere med redusert arbeidsevne i arbeid og hjelpe til at de beholder det, samt få eldre til å stå lenger i arbeid.

Riksrevisjonens undersøkelse har belyst ulike sider av sentrenes virksomhet som internstyring, samhandling, ikt-støtte og kompetanse. Bidrar arbeidslivssentrene gjennom sitt arbeid til et mer inkluderende arbeidsliv? Fungerer forvaltningen og oppfølgingen av tilretteleggingstilskuddet etter forutsetningene, og er resultatene og effektene av tilretteleggingstilskuddet som forutsatt?

Komiteen registrerer at undersøkelsen viser at arbeidslivssentrene prioriterer arbeidet med å bistå IA-bedriftene i å redusere sykefraværet. Virksomheten synes å ha en gunstig, men marginal effekt på sykefraværet. Flere bedrifter anser imidlertid at bistanden de har mottatt fra sentrene, har gjort dem bedre i stand til å jobbe for å redusere sykefraværet.

Komiteen vil peke på at det kan reises tvil om prioriteringen og systematikken for virksomheten. Det er ikke registrert måltall for sykefraværet for flertallet av IA-virksomhetene, og over halvparten av de sykemeldte i bedriftene er ikke registrert med oppfølgingsplan slik de skal i henhold til arbeidsmiljøloven.

Komiteen har videre merket seg at virksomheter med høyt sykefravær bare i begrenset grad har mottatt en større andel av tjenester fra arbeidslivssentrene enn bedrifter med mindre problemer på dette området. Dette tyder på behov for en klarere prioritering og målretting av tjenestetilbudet, og komiteen forutsetter at dette er en av de sider ved virksomheten ledelsen vil vurdere særskilt.

Rekruttering av arbeidstakere med redusert arbeidsevne er et viktig mål for virksomheten. Riksrevisjonens undersøkelse avdekker at få IA-bedrifter har måltall for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne, og at bedriftene ikke opplever at arbeidslivssentrene bidrar i særlig grad til å hjelpe dem i arbeidet for å sikre tilbud til denne arbeidstakergruppen.

Riksrevisjonen viser til at av 693 bedrifter som hadde sagt seg villig til å tilby IA-plass i 2008, ble bare 96 plasser benyttet.

Komiteen er overrasket over at aktuelle IA-plasser i bedriftene ikke er tatt i bruk, og vil understreke at arbeidet med å skaffe arbeid til mennesker med nedsatt funksjonsevne er en politisk høyt prioritert oppgave. Komiteen vil generelt understreke nødvendigheten av effektiv samhandling innen Nav-systemet for å sikre brukere med særlige behov et godt tilbud. Tilrettelegging på arbeidsplassen, transportordninger mv. er avgjørende forutsetninger for å lykkes med å få mennesker med nedsatt arbeidsevne i jobb.

Komiteen forutsetter at Regjeringen sørger for at intensjonene i IA-avtalen på dette området følges opp og at Stortinget orienteres om resultatene på en egnet måte.

Undersøkelsen viser videre at arbeidslivssentrene i liten grad har prioritert tiltak for å øke den reelle pensjoneringsalderen og at bruk av ressurser til dette for-

målet er redusert i løpet av 2008. Sentrenes innsats for å stimulere til seniorarbeid i IA-virksomhetene er følgelig marginal. Komiteen legger til grunn at Regjeringen vil styrke innsatsen på dette området og ber om å bli holdt underrettet om resultatene.

Komiteen registrerer at arbeidslivssentrene bare i begrenset grad er integrert i den nye Nav-organisasjonen. Nav Fylke, som arbeidslivssentrene er underlagt, fungerer ulikt fra fylke til fylke. Manglende informasjonsflyt og samhandling mellom sentrene og Nav Lokal om hvilke IA-bedrifter som bør prioriteres, bidrar ikke til en effektiv forvaltning. Komiteen vil understreke betydningen av klare styringssignaler og gode rapporteringsrutiner og har merket seg at statsråden vil foreta en vurdering av arbeidslivssentrenes rolle i sammenheng med hvordan samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv blir videreført.

Komiteen viser til at det i 2007 ble innført ny ikt-støtte til arbeidslivssentrene, men at funksjonaliteten i det nye ikt-verktøyet i mindre grad er tilpasset arbeidslivssentrenes oppgaver, og at registreringspraksisen ikke er enhetlig. Komiteen registrerer at departementet vil vurdere tiltak for å bedre forholdet.

Komiteen noterer at bevilgningene til tilretteleggingstilskudd har økt de siste årene, men at det i alle årene fra 2005–2008 har vært et betydelige mindreforbruk. Komiteen vil peke på viktigheten av en realistisk budsjettering og vil understreke Regjeringens ansvar for at bevilgede midler benyttes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen har avdekket svakheter i forvaltningen av tilretteleggingstilskuddet. Komiteen har imidlertid merket seg at departementet vil vurdere tiltak for å bedre internkontrollen, og forutsetter at Riksrevisjonen følger saken.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:15 (2008–2009) – om Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. februar 2010

Anders Anundsen

leder

Marit Nybakk

ordfører