



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Dokument 3:16 (2011–2012)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
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 978-82-8229-183-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Dokument 3:16 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:16 (2011–2012)
*Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og
kommunen i NAV.*

Riksrevisjonen, 14. juni 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Riksrevisjonens anbefalinger	9

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	11
---	-----------

Vedlegg 2: Statsrådets svar	15
------------------------------------	-----------

Vedlegg 3: Rapport	
---------------------------	--

1	Innledning	31
2	Metodisk opplegg og gjennomføring	33
3	Revisjonskriterier	35
4	Hvordan har organiseringen og styringen påvirket samarbeidet ved de lokale NAV-kontorene?	39
5	Hvordan påvirker de elektroniske saksbehandlingssystemene partnerskapet i NAV?	50
6	Hvilke konsekvenser har partnerskapet for brukere med behov for koordinerte tjenester?	53
7	Vurderinger	63
8	Litteraturliste	66

Arbeidsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad modellen med partnerskap mellom stat og kommune fungerer hensiktsmessig og i tråd med de føringene Stortinget ga i forbindelse med NAV-reformen. Undersøkelsen omfatter i hovedsak årene 2010 og 2011.

Samarbeidet mellom staten og kommunen skal bidra til at det totale virkemiddelapparatet i NAV brukes på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, uavhengig av om eierskapet til ytelsene eller tjenestene er statlige eller kommunale. Et godt samarbeid mellom ansvarsområdene er dermed nødvendig for at alle brukere skal få den veiledning og bistand de har behov for fra NAV-kontorene.

Rapporten ble forelagt Arbeidsdepartementet ved brev av 8. mars 2012. Departementet har i brev av 29. mars gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.
- Mange statlig ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.
- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.
- Personvernet er i for liten grad ivarettatt i utformingen av NAV-kontorene.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller

Det er et mål at statlig og kommunalt ansatte skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder når brukerne har behov for det. Dette kan bidra både til mer integrerte arbeids-

prosesser ved NAV-kontorene, slik at kontorene får en samordnet førstelinjetjeneste overfor brukerne, og til at de samlede ressursene utnyttes best mulig. Drøyt 40 prosent av de ansatte arbeider i liten grad med oppgaver innenfor både det kommunale og det statlige ansvarsområdet. For kontor med toledermodell er andelen høyere.

Et flertall av de ansatte og lederne mener at både statlig og kommunalt ansatte i større grad enn i dag bør kunne arbeide på hverandres område. Skillet mellom statlige og kommunale ansvarsområder i NAV-kontoret gjør det vanskelig å gi individuell og tett oppfølging av brukere med behov for koordinerte tjenester fra både stat og kommune.

Også en betydelig andel av ansatte i publikumsmottaket, spesielt ved tolederkontorene, arbeider i for liten grad med oppgaver innenfor begge ansvarsområder. Dette kan bidra til at brukerne ikke får den veiledningen og bistanden de har behov for, og at brukere med behov for koordinerte tjenester ikke får et så godt og helhetlig tjenestetilbud som ønskelig.

NAV-kontorene skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Omtrent halvparten av kontorene har etablert et lokalt brukerutvalg, men bare halvparten av disse utvalgene fungerer godt. For å øke tilfredsheten blant brukere som har behov for statlige og kommunale tjenester, bør brukere med behov for koordinerte tjenester i større grad enn i dag involveres i videreutviklingen og kvalitetssikringen av tjenestetilbudet ved det enkelte NAV-kontor.

Departementet peker på at det har vært problemer med involvering av brukerorganisasjoner flere steder da disse ikke er organisert på kommunenivå. Departementet er for øvrig enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å involvere brukerne sterkere i videreutviklingen og kvalitetssikringen av tjenestetilbudet ved det enkelte NAV-kontor.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det fortsatt et potensial for å gjøre statlige og kommunale

tjenester mer samordnet. Bedre samordning kan bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mest mulig effektiv måte, slik intensjonen med partnerskapet var.

Riksrevisjonen har merket seg at videreutvikling av NAV-kontorene ifølge departementet nå vil få større oppmerksomhet, slik at ressursene kan utnyttes bedre på tvers.

2.2 Mange statlig ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer en god oppfølging av brukere med sammensatte behov.

Deling av relevant informasjon på tvers av statlige og kommunale skiller er nødvendig for at veilederne skal kunne følge opp brukere med sammensatte behov på en god måte. Både statlig og kommunalt ansatte har i all hovedsak tilgang til nødvendig informasjon fra de statlige saksbehandlingssystemene, men mange kommunalt ansatte har ikke fått tilstrekkelig opplæring i å bruke statlige saksbehandlingssystemer. Mange statlig ansatte har ikke nødvendig tilgang til informasjonen som ligger i kommunale saksbehandlingssystemer, og et flertall av de statlig ansatte har ikke tilstrekkelig kompetanse i bruk av disse systemene. De mangler derfor nødvendig informasjon om enkelte brukere, blant annet om hva slags oppfølging disse får fra kommunal side av kontoret. Dessuten opplever mange veiledere, spesielt ved en del store kontor, at det finnes få arenaer for informasjonsutveksling mellom statlig og kommunalt ansatte.

Over halvparten av brukerne som fikk både statlige og kommunale ytelser i 2011, oppga at de ikke fikk den informasjonen de hadde behov for fra NAV, og over 40 prosent av denne gruppen var misfornøyd med den servicen de fikk. Andelen som er misfornøyd med servicen hos NAV, er over tid høyere blant gruppen som mottar ytelser fra både stat og kommune, enn blant gruppen som bare mottar statlige ytelser. Flere ansatte trekker fram at brukere som avslutter kvalifiseringsprogrammet og går over på en statlig ytelse, får mindre oppfølging enn tidligere, selv om det reelle oppfølgingsbehovet er det samme. Det er viktig at det er den enkeltes behov og ikke hva slags ytelse personen mottar, som legges til grunn for hva slags oppfølging som gis fra NAV-kontoret.

Riksrevisjonen mener at informasjonsutvekslingen mellom de statlige og de kommunale ansvars-

områdene ikke er god nok, og at det kan stilles spørsmål ved om de iverksatte kompetansetiltakene i regi av arbeids- og velferdsetaten og Fylkesmannen er innrettet på en måte som sikrer kompetansedeling på tvers av statlige og kommunale skiller.

Riksrevisjonen har merket seg at det ifølge departementet vil bli gjennomført en betydelig opplæring av både kommunalt og statlig ansatte i 2012. Ifølge departementet vil NAV Fylke og fylkesmennene samarbeide om felles kompetanseplaner, og direktoratet arbeider med en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsforvaltningen.

2.3 Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige

Både den administrative ledelsen i en rekke kommuner og lederne ved NAV-kontorene opplever den statlige styringen som mer systematisk og detaljert enn den kommunale styringen. I tillegg rapporteres det hyppigere om mål-oppnåelsen innenfor det statlige området. Ansatte ved en rekke NAV-kontor opplever at de oppgavene som måles og følges opp i den statlige styringsdialogen, i praksis blir prioritert av ledelsen ved kontoret. Dette oppgis som en årsak til at kommunalt ansatte bruker mer tid på statlige tjenester og ytelser enn omvendt.

Partnerskapet mellom staten og kommunen vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten. I mål- og disponeringsbrevene til fylkene og i virksomhetsrapporteringen omtales partnerskapet med kommunen i liten grad utover det som gjelder kvalifiseringsprogrammet.

2.4 Personvernet er i for liten grad ivarettatt i utformingen av NAV-kontorene

Ved NAV-kontorene innhentes det opplysninger av personlig og sensitiv karakter. Over halvparten av de ansatte ved landets NAV-kontor er helt eller delvis enig i at publikumsmottaket ikke har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. En tredjedel av brukerne opplever at de ikke kan legge fram sin sak uforstyrret på NAV-kontoret, og flere brukerorganisasjoner peker på at dette er et stort problem.

Staten og kommunen har et felles ansvar for at kontorene er utformet på en måte som ivaretar personvernet, slik at brukerne får legge fram sin sak uforstyrret, uten at uvedkommende overhører fortrolig informasjon. Etter Riksrevisjonenes

vurdering må Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke i samarbeid med den enkelte kommune sørge for at NAV-kontorene er utformet på en måte som sikrer dette. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at direktoratet vil arbeide med å bedre personvernet gjennom å øke kompetansen til de ansatte i publikumsmottaket.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

- 1 Arbeids- og velferdsetaten bør styrke innsatsen for at NAV-kontorene skal framstå som enhetlige kontor for brukere som har behov for tjenester fra både stat og kommune. Dette innebærer etter Riksrevisjonens vurdering blant annet at etaten
 - i større grad må legge til rette for at både statlig og kommunalt ansatte skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder når dette er hensiktsmessig
 - bør ta initiativ til at det opprettes flere vel-fungerende lokale brukerutvalg som ivaretar interessene til brukere med behov for koordinerte tjenester
- 2 Arbeids- og velferdsetaten bør sammen med kommunene arbeide aktivt for å styrke informasjonsutvekslingen og øke kompetansen på hverandres områder, blant annet for å bedre samarbeidet om brukere med behov for koordinerte tjenester. Riksrevisjonen mener at det er behov for å vurdere hvordan etaten
 - i større grad kan legge til rette for at ansatte ved NAV-kontorene får tilgang til nødvendige opplysninger om brukere som kan ha behov for tjenester fra både stat og kommune
 - kan styrke opplæringen av de ansatte i hverandres saksbehandlingssystemer, ytelser og virkemidler
- 3 Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet bør bidra til en mer helhetlig styring av NAV-kontorene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette blant annet
 - å videreutvikle det statlige styringsverktøyet i NAV (målekortet) slik at kommuner som ønsker det, lettere kan benytte dette
 - at Arbeidsdepartementet styrker sitt informasjonsgrunnlag om partnerskapet, slik at det bedre kan følge opp sentrale krav og forventninger til tjenestetilbudet til brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune

- 4 NAV Fylke må i samarbeid med den enkelte kommune sørge for at personvernet ved NAV-kontorene ivaretas. Etter Riksrevisjonens vurdering må
 - publikumsmottakene utformes på en måte som sikrer at brukerne kan legge fram sin sak uforstyrret
 - Arbeidsdepartementet følge opp etatens arbeid med å sikre at kontorene utformes på en måte som ivaretar personvernet

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at det i større grad utføres arbeidsoppgaver på hverandres arbeidsområder i NAV-kontor med enhetlig ledelse enn i kontor med todelt ledelse. Ifølge statsråden ønsker derfor arbeids- og velferdsetaten at NAV-kontorene har enhetlig ledelse, samtidig som valg av ledelsesform må besluttes av det lokale partnerskapet basert på lokale forhold. Statsråden viser ellers til at følgende forhold er avgjørende for å øke omfanget av oppgaveutførelse på hverandres områder:

- bruk av Arena som felles saksbehandlings-verktøy
- felles forståelse i stat og kommune om at dette er en ønsket utvikling
- utvikling av resultatindikatorer som går på tvers av stat og kommune

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider for å legge til rette for å bedre tilgangen til saksopplysninger på tvers av kommune og stat gjennom en større bruk av saksbehandlings-verktøyet Arena. Direktoratet har igangsatt en juridisk vurdering av hvorvidt det vil være mulig og tjenlig å benytte Arena uavhengig av om tjenesten(e) er kommunal eller statlig og uavhengig av saksbehandlers tilsettingsforhold. Statsråden opplyser at det ikke finnes formelle hindre for at saksopplysninger kan utveksles internt i NAV-kontoret når det er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene. I den videre oppfølgingen av NAV-kontorene og dialogen om partnerskapet, vil det være nødvendig å finne ut av hva som er bakgrunnen for at mulighetene til å utveksle informasjon ikke benyttes.

Det har vært utfordrende å få opprettet lokale brukerutvalg i ønskelig omfang, blant annet fordi brukerorganisasjonene ikke er organisert på lokalt nivå i hele landet. Direktoratet vil derfor legge til rette for løsninger på tvers av kontorene der det ikke er grunnlag for lokale løsninger.

Ifølge statsråden vil direktoratet også vurdere å gjøre relevante innspill fra sentrale, regionale og øvrige lokale brukerutvalg tilgjengelig for samtlige NAV-kontor slik at hensiktsmessige innspill og forslag til tiltak kan fanges opp og bli iverksatt også andre steder.

Det har for 2012 vært arbeidet med ytterligere å samordne styringssignalene som gis til NAV-kontorene gjennom direktoratets mål og disponeringsskriv og embetsoppdraget til fylkesmennene. En ny organisering av direktoratet fra 1. september 2012, der fag og styringslinjer ut mot fylkene samles i en fylkesavdeling, vil ifølge direktoratet gi en mer helhetlig styring av NAV-kontorene.

Direktoratet er opptatt av balanse og likeverd knyttet til målstyringsverktøyet, og arbeider med videreutvikling knyttet til dette. Konkret dreier dette seg om å bistå i arbeidet med å utforme forslag til gode styringsindikatorer knyttet både til kommunalt ansvarsområde, samt styringsindikatorer som favner på tvers av kommune/stat. Videre arbeides det med å gjøre også kommunale styringsindikatorer til gjenstand for automatisk datafangst på lik linje med statlige indikatorer.

Når det gjelder styrking av departementets informasjonsgrunnlag, viser statsråden til at departementet i tildelingsbrevet for 2012 blant annet har bedt om at direktoratet i virksomhetsrapporten for 1. tertial gir en særskilt redegjørelse

for etatens arbeid med å utvikle partnerskapet og samarbeidet i NAV-kontorene.

Direktoratet har satt i gang ulike preventive tiltak for å ivareta personvernet. Dette er tiltak som i stor grad handler om hvordan brukerne møtes og i mindre grad til endringer i selve den fysiske utformingen av NAV-kontorene. Eksempler på tiltak er:

- oppfølgingssamtaler, eller samtaler av taushetsbelagt karakter, skal foregå i lydtette rom som er avskjermet mot innsyn
- bruk av mottaksvert som raskt kan oppfatte om brukeren har behov for samtale i avskjermet rom
- utplassering av skilt som opplyser om at bruker kan be om samtale i avskjermet rom
- bruk av lydabsorbenter og musikk på lav styrke.

Departementet vil vurdere å be direktoratet om en årlig redegjørelse for hvordan iverksatte kompetansetiltak bidrar til å sikre personvernet i kontorene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. mai 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Vår dato	Vår referanse
18.04.2012	F1.5 2010/01174
	Arkivkode
	530
Deres dato	Deres referanse
29.03.2012	11/2416

Utsatt offentlighet jf. lov om Riksrevisjonen
§ 18 annet ledd

Statsråd Hanne Bjurstrøm
Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Arbeidsdepartementet ved vårt brev 8. mars 2012, og på departementets svar 29. mars 2012.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 2. mai 2012.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmø
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til dokument 3:x (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV.*

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Telefaks	E-post/Internett	Bankkonto	Org.nr.
Postboks 8130 Dep 0032 Oslo	Pilestredet 42 0167 Oslo	+47 22 24 10 00	+47 22 24 10 01	postmottak@riksrevisjonen.no www.riksrevisjonen.no	7694 05 06774	974760843

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref.
FL5 2010/01174

Vår ref.
11/2416

Dato
3.05.2012

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Generelt

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i hovedanalyserapporten viser at flertallet av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og kommunale delen i NAV-kontoret i all hovedsak fungerer godt. Det er også mitt inntrykk samlet sett. Dette bør også fremgå i Dokument 3:x (2011-2012).

Mange av Riksrevisjonens funn er i stor grad sammenfallende med Arbeids- og velferdsdirektoratets og departementets erfaringer og observasjoner. Dette er forhold som peker på at det fortsatt er utfordringer knyttet til å utnytte fullt ut det potensialet som ligger i partnerskapsmodellen. Det pågår mange tiltak som adresserer funnene og anbefalingene. Rapporten fra Riksrevisjonen vil følgelig danne et viktig supplement til det kunnskapsgrunnlaget departementet bygger på i arbeidet med å legge til rette for videreutvikling av NAV-kontorene.

Riksrevisjonen skriver at målet med undersøkelsen var "å vurdere i hvilken grad modellen med partnerskapet mellom stat og kommune fungerer hensiktsmessig og i tråd med de føringene Stortinget ga i forbindelse med NAV-reformen". Funnene i undersøkelsen bygger på spørreundersøkelser blant ansatte og ledere ved NAV-kontorene, samt 99 intervjuer med representanter for ulike aktører; fra departementet til forskjellige representanter for brukerne. Undersøkelsen gir et bilde av deres erfaringer og meninger om partnerskapet, men undersøkelsen søker ikke å svare på i hvilken grad den noe varierende utøvelsen av partnerskapet har betydning for

måloppnåelse på de overordnede reformmålene om arbeidsretting, brukerretting og effektivisering.

Partnerskapet er en ny modell for forvaltningen som utfordrer etablerte ansvars- og styringsprinsipper. Partnerskapet bygger på en form for samstyring og lokal samordning. Mange av de forhold Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger til, ligger innenfor de frihetsgrader NAV-kontoret har. Undersøkelsen forsøker ikke å gi svar på hvorfor de enkelte NAV-kontor praktiserer samarbeidet på varierende måter.

For Arbeidsdepartementet er det i den videre utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen viktig å samle mer kunnskap om hva som fungerer godt og mindre godt i utøvelsen av partnerskapet som sådan. I tillegg vil det være viktig å etablere kunnskap om hvordan utøvelsen av partnerskapet har betydning for resultatene på de overordnede målene med NAV-reformen. Evalueringen av NAV-reformen er et av kunnskapsgrunnlagene som vil kunne belyse dette.

Arbeidsdepartementet har nå dialog med KS om en ny samarbeidsavtale om partnerskapet og utviklingen av NAV-kontorene, og vi tar sikte på å inngå en endelig avtale innen sommeren 2012.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i sine merknader trekker fram at ansatte mener at "skillet mellom statlige og kommunale ansvarsområder i NAV-kontoret gjør det vanskelig å gi individuell og tett oppfølging av brukere med behov for koordinerte tjenester fra både stat og kommune". Riksrevisjonen har ikke gitt noen vurderinger av denne observasjonen eller påpekt mulige grunner til dette. Ansvarsdelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene er et spørsmål som i debatten om NAV-reformen, har blitt trukket fram mange ganger. Departementet mener imidlertid at flere tilbakemeldinger og observerte erfaringer tyder på at mange lokale NAV-kontor gir brukere med sammensatte behov god oppfølging. Departementet har ingen planer om å foreta endringer i selve modellen og ansvarsdelingen i partnerskapet, men er opptatt av å utnytte best mulig de muligheter som ligger i et tett og godt samarbeid i NAV-kontoret.

Det siste NAV-kontoret ble etablert i 2011. Etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen er fullført med NAV-kontorer på plass i alle landets kommuner. Nå er vi inne i neste fase, der forvaltningen skal bli bedre til å hjelpe folk i arbeid og gi dem de nødvendige tjenester. Jeg mener at utviklingen går i riktig retning, men legger samtidig til grunn at som følge av størrelse, kompleksitet og det samlede utfordringsbildet vil forbedringene måtte oppnås gradvis. I den forbindelse viser jeg til arbeids- og sosialkomiteens innstilling til budsjettet for 2012 der det understrekes: "Komiteen er inneforstått med at arbeids- og velferdsforvaltningens størrelse og kompleksitet tilsier at planer og tiltak for den videre utviklingen må ha et langsiktig og helhetlig perspektiv", jf. Innst. 15 S (2011-2012).

For å få til velfungerende NAV-kontorer er det viktig å videreutvikle kompetansen til de ansatte. I Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd*, har Regjeringen blant annet understreket at NAV-reformen stiller nye kompetansekrav til medarbeiderne. Det skal legges vekt på tidlig innsats og forebygging, helhetstenkning og mer samarbeid på tvers av profesjoner, tjenester og forvaltningsnivåer som nøkkelfaktorer i fremtidens tjenestetilbud. Det legges videre vekt på at fremtidig høyere utdanning skal styrke følgende områder:

- Brede grunnutdanninger og tverrprofesjonelt samarbeid
- Kunnskap om velferdssystemet og helhetlig forståelse av rammene for tjenesteutøvelsen
- Kompetanse i å arbeide med personer med sammensatte behov.

Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet vil delta aktivt i oppfølgingen og konkretiseringen av tiltakene som er foreslått i meldingen.

Arbeidsdepartementet har også i tildelingsbrevet til direktoratet for 2012 presisert at det er en forutsetning for å realisere målene med NAV-reformen at de ansatte i etaten og forvaltningen, sikres nødvendig kompetanse og opplæring for å løse egne oppgaver godt. Det skal derfor arbeides systematisk for å sikre tilgang til nødvendig kompetanse, samt å videreutvikle og styrke eksisterende kompetanse innen en rekke av etatens kjerneområder. Videre fremgår det at for å lykkes i kompetansearbeidet skal det også legges vekt på å utnytte mulighetene som ligger i det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontoret. Departementet har bedt om at direktoratet utarbeider en helhetlig kompetansestrategi. Departementet vil ha dialog med direktoratet om denne.

Videre har departementet presisert at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal videreutvikle samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren gjennom regelmessig deltakelse i relevante fora som et ledd i arbeidet med å sikre tilgang på riktig kompetanse. Direktoratet har ikke minst en viktig rolle i å kommunisere fremtidig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2012 har Arbeidsdepartementet presisert at direktoratet både gjennom sitt ansvar for levekår og sosiale tjenester og gjennom Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for å videreutvikle samarbeidet i NAV-kontorene. Det forutsettes videre at det i tillegg til samarbeidet i den enkelte kommune er en hensiktsmessig kontakt med KS på sentralt nivå og fylkesnivå om forhold av betydning for samarbeidet i NAV-kontorene.

Å utnytte muligheten som ligger i partnerskapet er også sentralt i Arbeids- og velferdsetatens nye virksomhetsstrategi. Den lokale sosialfaglige kompetansen i kommunene er avgjørende for å realisere målene med NAV-reformen. Virksomhetsstrategien vil være en viktig veiviser når etaten sammen med kommunene skal utvikle NAV-kontorene.

Riksrevisjonens merknader

Nedenfor følger enkelte utfyllende kommentarer til Riksrevisjonens merknader i kapittel 2.

Potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.

I hvilken grad ansatte i NAV-kontorene arbeider på tvers av hverandres saksområder besluttes i det enkelte NAV-kontor.

Oppgavespennet i et NAV-kontor er stort og deler av oppgaveløsningen krever spesialisert kompetanse. Etableringen og organiseringen av NAV-kontorene har blitt fulgt gjennom evalueringen av NAV-reformen. Et spørsmål som har blitt belyst er den såkalte "generalist-modellen", dvs at "alle skal kunne alt". I den tidlige fasen av NAV-reformen ble det i mange NAV-kontor forsøkt å organisere kontoret etter generalistmodellen. Følge-evalueringen har vist at i de fleste tilfeller hvor organiseringen bygde på generalistmodellen har denne senere blitt modifisert. Riksrevisjonen viser at om lag 60 prosent av de ansatte i NAV-kontorene arbeider med oppgaver både innenfor det statlige og kommunale ansvarsområdet. Det betyr en vesentlig endring i arbeidsmønsteret sammenlignet med før NAV-reformen, hvor ingen arbeidet på hverandres områder.

Det vil alltid være et potensiale for å utnytte ressursene bedre, også på tvers av statlige og kommunale skiller, men det kan stilles spørsmål ved om antall som arbeider på hverandres fagområder er en god indikator for den samordning som faktisk utøves på et NAV-kontor. Hovedpoenget er å få til en samordnet innsats rundt den enkelte bruker.

Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er at det har vært gjort mye for å legge til rette for at kommunale og statlige medarbeidere i NAV-kontorene skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder der dette er hensiktsmessig. Med 457 NAV-kontorer vil det være variasjon i organisering og arbeidsmåter, selv om man etter hvert kan bidra til at kontorene utvikler seg i tråd med ny erfaring om god praksis.

Mange statlige ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystem, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.

Det er opp til ledelsen på NAV-kontoret å gi tilgang til de ulike saksbehandlingssystemene. Tilgang til systemene vurderes ut fra tjenestelige behov. Alle medarbeidere som jobber i et NAV-kontor, også kommunalt ansatte medarbeidere, har tilgang til den statlige NAV IKT-plattformen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er gjennomført omfattende opplæringsløp knyttet til saksbehandlingsverktøy på statlig side. Kommunene bruker forskjellige saksbehandlingssystemer i NAV-kontorene. Opplæring må derfor i større grad organiseres ved det enkelte kontor. Ved vurdering av tilgang til saksbehandlingssystemer må også hensynet til personvern vurderes.

Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.

Her viser Riksrevisjonen til at en hyppigere rapportering av resultater på statlig side oppgis som en årsak til at kommunalt ansatte bruker mer tid på statlige tjenester og ytelser enn omvendt. I analyserapporten er det i figur 6 vist en oversikt over "Andelen av arbeidstiden henholdsvis statlig og kommunalt ansatte bruker på tjenester og ytelser innenfor hverandres ansvarsområde". Den viser at for årene 2008, 2009 og 2011 så har kommunalt ansatte brukt mer tid på statlige oppgaver enn statlige ansatte på kommunale oppgaver. For året 2010 var det omvendt. Variasjonen mellom årene er betydelige, mens departementet ikke kan se at det har vært tilsvarende variasjoner i resultatoppfølging mellom stat og kommune gjennom perioden. Etter departementets vurdering må tidsbruk på hverandres områder derfor ha mer sammensatte forklaringer enn ulik hyppighet på resultatrapportering og det vil kunne være ulike forklaringer fra kontor til kontor.

Personvernet er i for liten grad ivaretatt i utformingen av NAV-kontorene.

Ved utforming av NAV-kontorene ble det lagt vekt på å sikre personvern, sammen med universell tilgjengelighet og informasjonssikkerhet. Utformingen av NAV-kontorene bygger på "Konsept for fysisk utforming av publikumsareal." Utarbeidelsen av konseptet var gjenstand for bred involvering og forankring blant brukerorganisasjoner (herunder Blindeforbundet, FFO og NAVs sentrale brukerutvalg der blant annet Velferdsalliansen som særlig representerer brukergruppen knyttet til økonomisk sosialhjelp er representert) og samarbeidspartnere (herunder KS og daværende Sosial- og helsedirektoratet).

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at å ivareta personvernet i dagens NAV-kontor snarere er et spørsmål om kompetanse og organisering av hvordan brukerne følges opp enn et spørsmål om fysisk utforming. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også gjennomført en analyse av alle tilsyn i NAV-kontor som er foretatt av Helsetilsynet i perioden 2010 – primo 2012. Denne analysen viser at:

- Det er gjennomført om lag 150 tilsyn i perioden
- Det ble avdekket om lag 200 avvik i om lag 120 av de 150 tilsynene
- 22 av disse drøyt 200 avvikene gjaldt personvern i publikumsmottak

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen skriver:

"Etaten må i større grad legge til rette for at både statlig og kommunalt ansatte skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder når dette er hensiktsmessig".

Jeg er enig i at bedre integrerte arbeidsprosesser ved NAV-kontorene er et viktig bidrag for å kunne tilby en mer samordnet førstelinje overfor brukerne, og for at de samlede ressursene skal kunne utnyttes best mulig. Det er samtidig viktig å ta med i videre arbeid at erfaringene så langt, dokumentert gjennom evalueringen av reformen, har vist at en modell der "alle gjør alt" ikke fungerer som den beste løsning.

Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaringer er også, slik Riksrevisjonen har avdekket, at det i større grad utføres arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområde i NAV-kontor med enhetlig ledelse enn i kontorer med todelt ledelse. En viktig årsak til dette er at det er enklest å få til delegering av arbeidsoppgaver på tvers av kommunalt og statlig ansvarsområde i kontorer med enhetlig ledelse. I disse kontorene er det også bedre forutsetninger for å sikre et samordnet tjenestetilbud på tvers av kommunale og statlige ansvarsområder. Arbeids- og velferdsetaten ønsker derfor i utgangspunktet at NAV-kontorene har enhetlig ledelse. Valg av ledelsesform må imidlertid besluttes av det lokale partnerskapet basert på lokale forhold, herunder hvilke kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontoret.

Etter direktoratets vurdering er det spesielt tre forhold ut over dette som er avgjørende for å øke omfanget av oppgaveutførelse på hverandres områder:

- Bruk av Arena som felles saksbehandlingsverktøy. Direktoratet har igangsatt en juridisk vurdering av hvorvidt det ville være mulig og tjenlig å benytte Arena uavhengig av om tjenesten(e) er kommunal eller statlig og uavhengig av saksbehandlers tilsetningsforhold. Bruk av Arena forutsetter imidlertid også at kommunen vurderer dette som en god løsning.
- En felles forståelse fra statlig og kommunal side om at det er en ønsket utvikling om å øke omfanget av oppgaveutførelse på hverandres område. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører en årlig ressurskartleggingsundersøkelse der de måler hhv statlig ansattes tidsbruk på kommunale oppgaver og kommunalt ansattes tidsbruk på statlige oppgaver. I tillegg rapporterer kommunene på dette gjennom Kostra. Direktoratet har erfart at dette kan gi et lite heldig fokus som snarere enn å oppmuntre til integrering og felles brukeroppfølging, heller gir diskusjoner om ressursbruk. I forbindelse med et større arbeid omkring partnerskapet som direktoratet nylig har gjennomført, fremkommer det at et sterkt brukerfokus er avgjørende for om partnerskapet lokalt fungerer godt eller ikke. Det krever felles forståelse både på kommunal og statlig side. Dette er imidlertid ikke forhold som staten ensidig kan "implementere", men som det må jobbes systematisk med innenfor rammene av partnerskapet.

- Utvikling av resultatindikatorer som går på tvers av stat og kommune, se omtale nedenfor.

Riksrevisjonen skriver:

"Etaten bør ta initiativ til at det opprettes flere velfungerende lokale brukerutvalg som ivaretar interessene til brukere med behov for koordinerte tjenester"

Det er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven at det i samarbeidsavtalen om kontoret skal avtales hvordan kontoret skal samhandle med representanter for brukerne. Ved etablering av NAV-kontor ble det utarbeidet en *"Håndbok for etablering av NAV-kontor"* i samarbeid med KS. I håndboken ble det signalisert at det skulle opprettes lokale brukerutvalg som skulle bli involvert på flere områder, herunder kompetanseutvikling og fysisk utforming av publikumsmottaket.

Direktoratet opplyser at det har vært utfordrende å få opprettet lokale brukerutvalg i ønskelig omfang. Dette blant annet fordi brukerorganisasjonene ikke er organisert på lokalt nivå i hele landet. Direktoratet vil derfor legge til rette for løsninger på tvers av kontorene der det ikke grunnlag for lokale løsninger.

Direktoratet vil også vurdere å tilgjengeliggjøre relevante innspill fra sentrale, regionale og øvrige lokale brukerutvalg for samtlige NAV-kontor slik at hensiktsmessige innspill og forslag til tiltak kan fanges opp og bli iverksatt også andre steder. Dette kan være et supplement til den årlige nasjonale brukerundersøkelsen, samt lokale brukerundersøkelser som gjennomføres jevnlig.

Riksrevisjonen skriver:

"Det er behov for å vurdere hvordan etaten i større grad kan legge til rette for at ansatte ved NAV-kontorene får tilgang til nødvendige opplysninger om brukere som kan ha behov for tjenester fra både stat og kommune".

Det er ingen formelle hindre for at saksopplysninger kan utveksles internt i NAV-kontoret når det er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene i kontoret. Det vises videre til kommentarene til kapittel 2, hvor det er vist til at Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider for å legge til rette for å bedre tilgangen til saksopplysninger på tvers av kommune og stat gjennom en større bruk av saksbehandlingsverktøyet Arena. I den videre oppfølgingen av NAV-kontorene og dialogen om partnerskapet, vil det være nødvendig å finne ut av hva som er bakgrunnen for at de mulighetene som ligger å utveksle informasjon ikke benyttes.

Riksrevisjonen skriver:

"Det er behov for å vurdere hvordan etaten kan styrke opplæringen av de ansatte i hverandres saksbehandlingssystemer, ytelser og virkemidler"

Som nevnt innledningsvis arbeides det bredt med kompetansespørsmål knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet legger nå opp til at NAV Fylke og fylkesmannen skal samarbeide om felles kompetanseplaner, og har tatt opp dette både i Mål- og disponeringsbrev til fylkene og i embetsoppdraget til fylkesmennene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bemerker også at Riksrevisjonens formulering ellers er noe generell, da det er lite hensiktsmessig å gjennomføre mye kompetanseutvikling på ytelsesområde som i hovedsak utføres utenfor NAV-kontorene. Etatens virksomhetsstrategi som definerer kompetansebehovet mot arbeidsmarkedskunnskap og brukeroppfølging vil være et godt grunnlag for økt kompetanse. Opplæring knyttet til ytelser og virkemidler omfattes også av etatens kompetansestrategi for 2012 – 2020.

Riksrevisjonen skriver:

"Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet bør bidra til en mer helhetlig styring av NAV-kontorene."

De overordnede styringssignalene til NAV-kontorene gis gjennom departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet som operasjonaliseres gjennom direktoratets mål- og disponeringsskriv, samt gjennom gjeldende lov og regelverk for kommunene. Gjennom embetsoppdraget til fylkesmennene gis det styringssignaler om deres veiledende rolle overfor kommunene og NAV-kontorene. Det har for 2012 vært arbeidet med ytterligere å samordne styringssignalene som gis NAV-kontorene gjennom direktoratets mål og disponeringsskriv og embetsoppdraget til fylkesmennene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser videre at ny organisering av direktoratet der fag og styringslinjer ut mot fylkene samles i en fylkesavdeling, vil gi en mer helhetlig styring av NAV-kontorene. Ny organisering av direktoratet trer i kraft 1. september 2012.

Riksrevisjonen skriver:

"Etaten bør bidra til en mer helhetlig styring av NAV-kontorene. Dette innebærer blant annet å videreutvikle det statlige styringsverktøyet i NAV (målekortet) slik at kommuner som ønsker det kan benytte dette"

Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet målstyringsverktøy for NAV-kontor, og forankret dette med KS våren 2009. Målstyringsverktøyene (målekort) ble ikke utformet som et

statlig styringsverktøy, men som et verktøy for både kommune og stat og som et verktøy for partnerskapet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kartla bruken av målekort på kommunal side i mai 2011. Her kom det frem at 364 av 457 NAV-kontor (80 prosent) hadde lagt inn indikatorer knyttet til kommunalt ansvarsområde.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er opptatt av balanse og likeverd knyttet til målstyringsverktøyet, og arbeider med videreutvikling knyttet til dette. Konkret dreier dette seg om å bistå i arbeidet med å utforme forslag til gode styringsindikatorer knyttet både til kommunalt ansvarsområde, samt styringsindikatorer som favner på tvers av kommune/stat. Videre arbeides det med å gjøre også kommunale styringsindikatorer gjenstand for automatisk datafangst på lik linje med statlige indikatorer.

Riksrevisjonen skriver:

"Arbeidsdepartementet styrker sitt informasjonsgrunnlag om partnerskapet, slik at det bedre kan følge opp sentrale krav og forventninger til tjenestetilbudet til brukerne med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune"

Arbeidsdepartementet vil gjennom rapportering i den ordinære etatsstyringsdialogen, gjennom regelmessig kontakt med KS gjennom informasjon fra evalueringen av NAV-reformen og annen utredning og forskning, innhente informasjon om hvordan partnerskapet utøves og fungerer. I tildelingsbrevet for 2012 har departementet blant annet bedt om at direktoratet i virksomhetsrapporten for 1. tertial gir en særskilt redegjørelse for etatens arbeid med å utvikle partnerskapet og samarbeidet i NAV-kontorene.

For utsatte brukergrupper følges disse også opp gjennom den ordinære resultatrapporteringen fra Arbeids- og velferdsetaten, samt gjennom kommunenes rapportering gjennom Kostra og rapportering knyttet til ulike tilskuddsordninger, samt særskilt rapportering om kvalifiseringsprogrammet.

Riksrevisjonen skriver:

"NAV Fylkene må i samarbeid med den enkelte kommune sørge for at personvernet ved NAV-kontorene ivaretas ved at publikumsmottakene utformes på en måte som sikrer at brukerne kan legge frem sin sak uforstyrret"

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de har satt i gang flere ulike preventive tiltak for å ivareta personvernet. Dette er tiltak som i stor grad handler om hvordan brukerne møtes og i mindre grad til endringer i selve den fysiske utformingen av NAV-kontorene. Eksempler på tiltak er:

- oppfølgingssamtaler, eller samtaler av taushetbelagt karakter skal foregå i lydtette rom som er avskjermnet mot innsyn
- bruk av mottaksvert som raskt kan oppfatte om brukeren har behov for samtale i avskjermnet rom
- utplassering av skilt som opplyser at bruker kan be om samtale i avskjermnet rom
- bruk av lydabsorbenter og bruk av musikk på lav styrke

Riksrevisjonen skriver

"Arbeidsdepartementet må følge opp etatens arbeid med å sikre at kontorene utformes på en måte som ivaretar personvernet"

Arbeidsdepartementet legger til grunn at direktoratet gjennom opplæring og praksis ivaretar personvernet i NAV-kontoret. Departementet vil vurdere å be Arbeids- og velferdsdirektoratet om en årlig redegjørelse for hvordan iverksatte kompetansetiltak bidrar til å sikre personvernet i kontorene.

Med hilsen

Hanne Inger Bjurstrøm

Vedlegg 3

Rapport: Partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Innhold

1	Innledning	31	5	Hvordan påvirker de elektroniske saksbehandlingssystemene partnerskapet i NAV?	50
1.1	Bakgrunn	31	5.1	Ulike elektroniske saksbehandlingssystemer i stat og kommune	50
1.2	Formål og problemstillinger	32	5.2	Tilgang til saksbehandlingssystemer	50
2	Metodisk opplegg og gjennomføring	33	5.3	Kompetanse og opplæring i saksbehandlingssystemer	51
2.1	Organisering og styring av NAV-kontorene	33	6	Hvilke konsekvenser har partnerskapet for brukere med behov for koordinerte tjenester?	53
2.2	Utfordringer og muligheter ved partnerskapet mellom staten og kommunen	33	6.1	Opplæring for å kunne informere og veilede brukerne	53
2.3	Konsekvenser av partnerskapet for brukerne	34	6.2	Ivaretagelse av personvernet i publikumsmottaket	55
2.4	Arbeids- og velferdsdirektoratets og Arbeidsdepartementets styring	34	6.3	Kvalifiseringsprogrammet	57
3	Revisjonskriterier	35	6.4	Brukernes tilfredshet med informasjonen og servicen fra NAV	60
3.1	Krav til organisering og forvaltning ved NAV-kontorene	35	6.5	Brukerutvalg	61
3.2	Krav til intern styring og kontroll	36	7	Vurderinger	63
3.3	Krav til Arbeidsdepartementets styring	37	7.1	Potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller	63
4	Hvordan har organiseringen og styringen påvirket samarbeidet ved de lokale NAV-kontorene?	39	7.2	Mangelfull tilgang til nødvendig informasjon og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov	64
4.1	Inngåelse av lokale avtaler	39	7.3	Personvernet er i for liten grad ivare tatt i utformingen av NAV-kontorene	64
4.2	Ledermodell ved NAV-kontorene	39	8	Litteraturliste	66
4.3	Kommunal tjenesteportefølje	39	Tabelloversikt		
4.4	Styringssystemer	40	Tabell 1	Kommunale tjenester lagt til NAV-kontoret (utover minimumsløsningen) N = 455 NAV-kontor	39
4.5	Samarbeidet med fylkesmennene og KS om partnerskapet	42			
4.6	Arbeid på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder	44			
4.7	Medarbeideres syn på om ansatte bør jobbe mer på hverandres områder	45			
4.8	Prioriteringen av oppgaver ved kontorene	47			
4.9	Koordinering av det kommunale og det statlige ansvarsområdet	48			

Figuroversikt

Figur 1 Styringslinjer i arbeids- og velferdsforvaltningen	31
Figur 2 Antall tjenesteområder som er lagt til NAV-kontorene (utover minimumsløsningen)	40
Figur 3 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad arbeider du med oppgaver både innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområdet? Etter fylke	44
Figur 4 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad arbeider du med oppgaver både innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområdet? Etter ansettelsesforhold, ledermodell og arbeidsoppgaver	45
Figur 5 Hvor enig eller uenig henholdsvis kommunalt og statlig ansatte ved NAV-kontorene er i påstandene ...	46
Figur 6 Andel av arbeidstiden henholdsvis statlig og kommunalt ansatte bruker på tjenester og ytelser innenfor hverandres ansvarsområde	48
Figur 7 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at de statlig ansatte ved kontoret har god kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer?	51
Figur 8 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om statlige ytelser/virkemidler?	53
Figur 9 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om kommunale ytelser/virkemidler?	54
Figur 10 Hvor enig eller uenig ansatte er i påstanden: Publikummottaket har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. Etter fylke	56
Figur 11 Andelen brukere som er uenig i påstanden: Det er mulig å legge fram sin sak uforstyrret ved NAV-kontoret dersom man har behov for det. 2008–2011 ⁵⁸	57
Figur 12 Hvor enig eller uenig ansatte er i påstanden: Statlig og kommunalt ansatte samarbeider godt om brukere på kvalifiseringsprogrammet. Etter fylke	58

Figur 13 Andelen brukere som sier seg uenig i påstanden: Jeg får den informasjonen jeg har behov for (fra NAV) 61	60
Figur 14 Andelen brukere som er misfornøyd med servicen hos NAV helhetlig sett	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert 1. juli 2006 og integrerer den tidligere arbeidsmarkedssetaten (Aetat), trygdeetaten og deler av kommunal sosialtjeneste. Målet for den organisatoriske reformen var å skape en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som skulle forenkle tjenestene til brukerne og tilpasse dem til brukernes behov. Dette skulle få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

Reformen er et forpliktende avtalefestet samarbeid mellom stat og kommune som likeverdige partnere. Samarbeidet skal bidra til at det totale virkemiddelapparatet blir brukt på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, uavhengig av om eierskapet til ytelsene eller tjenestene er statlige eller kommunale. Tiltakene og virkemidlene som settes inn, må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre. Et godt samarbeid mellom det statlige og det kommunale ansvarsområdet er nødvendig for at alle brukere skal få den veiledningen og den bistanden de har behov for fra NAV-kontorene.

Det lovfestede partnerskapet mellom stat og kommune i NAV skal sikre en samordnet bruk av

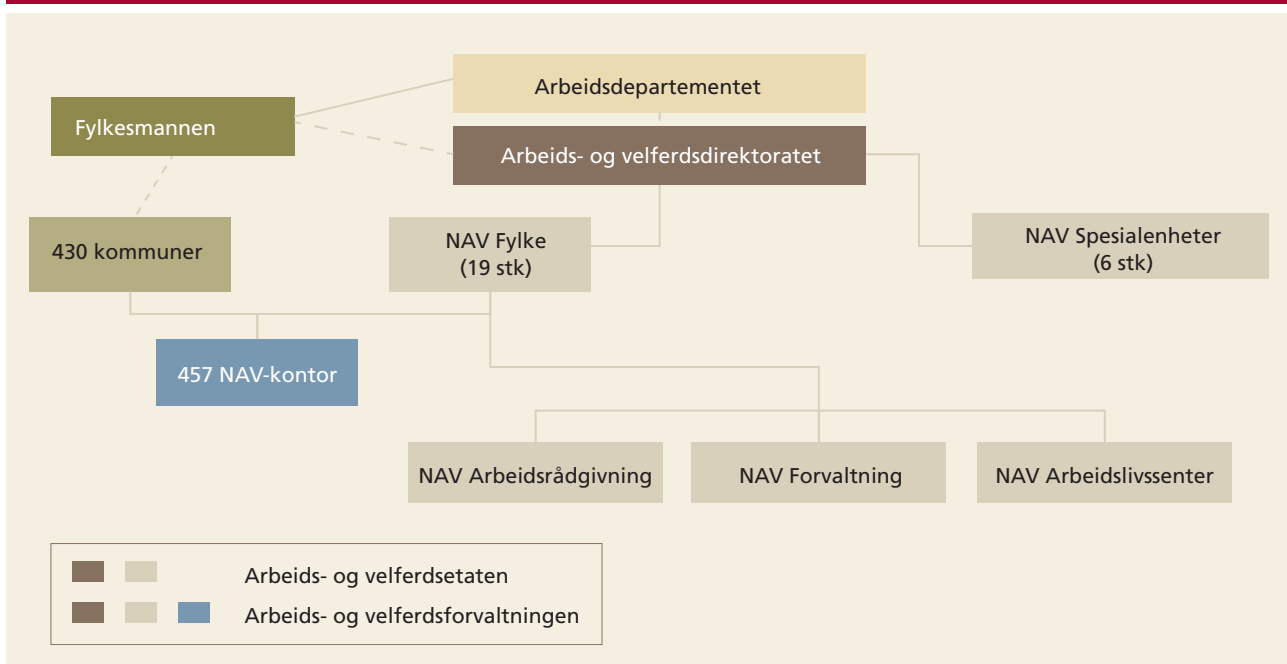
arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Partnerskapet består av én statlig og én kommunal styringslinje, og hvert kontor skal ha en lokal avtale som regulerer samarbeidet mellom staten og kommunen. De lokale samarbeidsavtalene er forankret i NAV-loven. Arbeidsdepartementet og Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) inngikk en sentral rammeavtale i 2006. Avtalen utløp i 2010, men partene har blitt enige om å videreføre intensjonene i avtalen.

Den interne organiseringen av NAV-kontorene bestemmes lokalt. NAV-kontorene kan ha egne ledere for henholdsvis det statlige og det kommunale myndighetsområdet, eller de kan ha én felles leder. Ved NAV-kontorene er det felles ledelse ved omtrent 90 prosent av kontorene og delt ledelse ved de øvrige kontorene.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene har felles lokale kontor som dekker alle kommuner¹. Det siste kontoret ble etablert i mars 2011 i Kristiansand, og det er nå etablert 457 NAV-kontor.

Figur 1 viser at den statlige styringslinjen ledes av Arbeidsdepartementet gjennom Arbeids- og

Figur 1 Styringslinjer i arbeids- og velferdsforvaltningen



1) Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 13.

velferdsdirektoratet. Direktoratet er organisert med to styringslinjer: fylkeslinjen og spesial-enhetslinjen. Overordnet fylkesledd i direktoratet styrer fylkeslinjen, som består av 19 fylker. Fylkeskontorene (fylkesledelsen) ivaretar den statlige delen av styringen av NAV-kontorene. Fylkeskontorene har også ansvar for forvaltnings-enhetene og de øvrige spesialiserte enhetene, som arbeidslivssenter og arbeidsrådgivning. I tillegg går det embetsoppdrag fra Arbeidsdepartementet til fylkesmennene, som fører tilsyn med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Departementet har gitt Arbeids- og velferds-direktoratet i oppdrag å utarbeide dette embetsoppdraget.

Kommunenes styring av NAV-kontorene skjer ved at kommunestyret fastsetter budsjett og målsettinger for NAV-kontorene, mens det er rådmannen eller kommunaldirektøren for tjenesteområdet som har ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal legge til rette for en effektiv forvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeids-markedsloven, folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad modellen med partnerskap mellom stat og kommune fungerer hensiktsmessig og i tråd med de føringene Stortinget ga i forbindelse med NAV-reformen.

Følgende problemstillinger skal belyse formålet:

- 1 I hvilken grad fremmer organiseringen og styringen av NAV-kontorene partnerskapet mellom staten og kommunen?
- 2 Hvilke utfordringer og muligheter opplever ledere og ansatte at partnerskapet mellom staten og kommunen gir?
- 3 Hvilke konsekvenser synes partnerskapet mellom staten og kommunen å ha hatt for brukere så langt?



Kilde: Colourbox

2 Metodisk opplegg og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på flere ulike datakilder. Det er gjennomført 99 intervjuer med medarbeidere i arbeids- og velferdsforvaltningen, kommuneledelsen i utvalgte kommuner, utvalgte brukerorganisasjoner og representanter for Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Det er også gjennomført intervju med Arbeidsdepartementet. Referatene fra intervjuene er verifisert av intervjuobjektene.

Det er videre gjennomført spørreundersøkelser til ansatte og ledere ved NAV-kontorene. I tillegg er data fra personbrukerundersøkelsen som er utarbeidet av arbeids- og velferdsetaten, analysert. Data fra Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste (NSD) og ressurskartleggingen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er også benyttet. I dataene fra NSD mangler observasjoner fra Årdal kommune i Sogn og Fjordane. Avtalen i Ringsaker kommune i Hedmark er ufullstendig og mangler spesifisering av kommunale tjenesteområder. NSD er ikke ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkningene som er gjort her.

Datainnsamlingen i Trondheim, Bergen og Oslo er gjennomført i samarbeid med de respektive kommunerevisjonene i disse kommunene.

2.1 Organisering og styring av NAV-kontorene

For å undersøke hvordan de lokale NAV-kontorene er organisert og styrt, er det benyttet data fra NSD som viser kjennetegn ved avtalene mellom kommunene og NAV Fylke. Data om ledelsesmodell og hvilke kommunale tjenester som er lagt til kontoret, er innhentet fra NSD. I tillegg er det gjennomført intervju med ledelsen i NAV Fylke i 5 fylker, med kommuneledelsen i 11 kommuner og med 27 ledere ved lokale NAV-kontor.

2.2 utfordringer og muligheter ved partnerskapet mellom staten og kommunen

For å undersøke hvilke utfordringer og muligheter ledere og ansatte opplever at partnerskapet mellom staten og kommunen gir, er det blant annet gjennomført spørreundersøkelser til

medarbeidere og ledere ved NAV-kontor. Undersøkelsene ble gjennomført i april 2011 ved hjelp av elektronisk spørreverktøy. Spørreskjema ble sendt til 1485 medarbeidere som var tilfeldig trukket ut. 1120 av disse svarte, noe som gir en svarprosent på 75. Ansatte som besvarte undersøkelsen, representerte 295 kontor. 3,2 prosent oppga at de ikke lenger var ansatt ved et NAV-kontor, og besvarte ikke undersøkelsen. Spørreskjema til ledere ble sendt til 461 personer, hvorav 441 svarte. 20 av disse oppga at de ikke var ledere av et NAV-kontor. Dette gir en svarprosent på 95.

I tillegg til 27 intervjuer med ledere ved 17 besøkte lokale NAV-kontor er det gjennomført til sammen 34 gruppeintervjuer med henholdsvis statlig og kommunalt ansatte ved alle disse kontorene. I tillegg er det gjennomført 14 intervjuer med mellomledere ved de 11 største kontorene som ble besøkt. Totalt er det altså gjennomført 48 intervju med ansatte, inkludert intervju med mellomledere, ved disse kontorene. I samarbeid med kommunerevisjonene i Oslo, Bergen og Trondheim er det gjennomført intervju i disse byene. Utvalget er supplert med mindre kommuner i Hordaland og Sør-Trøndelag. I tillegg er lokalkontor fra to andre fylker besøkt. Disse kontorene er valgt tilfeldig blant kontor som har vært i drift i minimum 2 år. I tillegg er trekningen foretatt slik at både små og mellomstore kontor blir representert. De besøkte NAV-kontorene er Mandal og Flekkefjord i Vest-Agder, Kvam, Ulvik, Bergenhus, Årstad og Åsane i Hordaland, Søndre Nordstrand og Bjerke i Oslo, Luster og Lærdal i Sogn og Fjordane og Melhus, Hitra/Frøya, Midtbyen, Lerkendal, Østbyen og Heimdal i Sør-Trøndelag.

Videre er det gjennomført 11 intervju med rådmennene i de besøkte kommunene. Unntaket er Hitra/Frøya som har felles NAV-kontor med en én avdeling i hver av de to kommunene. Der er det bare kommuneledelsen i Frøya som er intervjuet i forbindelse med undersøkelsen. Det er gjennomført intervju med fylkesledelsen i Oslo, Sør-Trøndelag, Hordaland, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. I Oslo er bydelsdirektørene for bydelene Søndre Nordstrand og Bjerke intervjuet.

Data fra Arbeids- og velferdsdirektoratets ressurskartlegging er også benyttet. Kartleggingen måler blant annet hvor mye tid kommunalt og statlig ansatte ved NAV-kontor bruker på oppgaver innenfor det kommunale og statlige arbeidsområdet. Kartleggingen er gjennomført i perioden 2008–2011. Utvalget av ansatte ved NAV-kontorene er basert på en stratifisert modell, etter NAV-kontorenes størrelse. Det var 577 statlige og 449 kommunalt ansatte som besvarte undersøkelsen i 2011. Tilsvarende var det 570 og 758 statlige ansatte, og 298 og 480 kommunalt ansatte som svarte i henholdsvis 2009 og 2010. Et utvalg ansatte blir i to sammenhengende uker i september bedt om å registrere tidsbruken i ulike kategorier.

2.3 Konsekvenser av partnerskapet for brukerne

For å belyse hvilke konsekvenser partnerskapet mellom staten og kommunen har hatt for brukerne så langt, er det i tillegg til intervjuene med ledere og ansatte i NAV-kontorene gjennomført intervju med følgende brukerorganisasjoner: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Mental Helse, Velferdsalliansen og Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon (RIO). Disse brukerorganisasjonene ble valgt delvis fordi de representerer store brukergrupper av NAV-kontorene, og delvis fordi de representerer brukergrupper som har behov for koordinerte tjenester fra både statlig og kommunal side.

I tillegg er det innhentet data fra personbrakerundersøkelser gjennomført i regi av arbeids- og velferdsetaten. Personbrakerundersøkelsen blir gjennomført hvert år i februar/mars, og det gjennomføres om lag 7600 telefonintervjuer (400 per fylke). Utvalget trekkes blant arbeids- og velferdsetatens registrerte brukere av statlige tjenester. Noen av disse mottar også kommunale tjenester.

2.4 Arbeids- og velferdsdirektoratets og Arbeidsdepartementets styring

For å undersøke i hvilken grad NAV Fylke, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet har etablert en styring som fremmer en god samhandling mellom stat og kommune på lokalkontorene, er det gjennomført en dokumentanalyse av sentrale styringsdokumenter for 2009, 2010 og 2011.² Det er videre gjennomført intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsdepartementet, 11 rådmenn og med fylkesledelsen i de fem besøkte fylkene. Det er også gjennomført et intervju med representanter for Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).



Postkasser på et NAV-kontor.

Kilde: Riksrevisjonen

2) Tildelingsbrev fra AD til AVD for årene 2009–2011. Tertialrapporter fra AVD til AD for perioden 1. tertial 2009 til og med 2. tertial 2011. Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene for årene 2009–2011. Årsrapporter fra samtlige 19 fylker til AVD for årene 2010 og 2011. Et utvalg referater fra etatsstyringsmøtene mellom AD og AVD i perioden 2009–2011. Embetsoppdrag fra AD til fylkesmennene for 2010 og 2011.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til organisering og forvaltning ved NAV-kontorene

Ved behandlingen av forslaget til NAV-reformen uttalte flertallet i Stortingets sosialkomité i Innst. S. nr. 198 (2004–2005) at samarbeidet mellom statlige og kommunale tjenester skulle bidra til at det totale virkemiddelapparatet ble brukt på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, og at den statlige og den kommunale forvaltningen skulle kunne utføre oppgaver for hverandre.³

Ifølge NAV-loven skal enhver som henvender seg til kontoret, ha rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.⁴ Arbeids- og sosialkomiteen har understreket at det er viktig at den nye forvaltningen samarbeider med ulike relevante tjenester som ligger utenfor forvaltningens myndighetsområde.⁵

Sosialkomiteen understreket at etablering av en felles førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontor som dekker alle kommuner, er viktig for å sikre at brukeren får ett sted å henvende seg. Brukeren skal gis tilbud om en helhetlig avklaring av sine behov, uavhengig av eierskapet til ytelser og tjenester.⁶ Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Organiseringen bak skranken skal være effektiv.⁷ Flertallet i komiteen har uttalt at de som har behov for bistand over noe tid, eller som har sammensatte problemer, skal kunne ha én fast kontaktperson å forholde seg til.⁸

I tillegg til god tilgjengelighet la komiteen vekt på at førstelinjen må ha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten

å måtte henvises til andre kontor, instanser og dører. Den felles førstelinjen måtte også oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballtendenser og rask igangsetting av tiltak.⁹

Flertallet i Stortingets sosialkomité understreket at de ikke bare støttet regjeringens forslag til organisasjonsmodell, men også intensjonene med reformen.¹⁰ Regjeringens forslag og intensjoner går fram av St.prp. nr. 46 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 47 (2005–2006). I St.prp. nr. 46 (2004–2005) påpekte regjeringen at et økt antall brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede forløp. Brukere skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud, og de skal få en likeverdig service og likeverdige tilbud, uavhengig av bosted.

Regjeringen la til grunn at organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen i størst mulig grad skal legge til rette for at alle aktuelle aktører kan samarbeide, slik at de ulike tiltakene som settes i verk rundt brukeren, forsterker hverandre og ikke virker i ulike retninger. For å sikre formålseffektivitet må alle aktørene som påvirker et område, arbeide mot det samme målet, og ulike tiltak og virkemidler som settes inn, må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre og ikke hindrer måloppnåelse.¹¹

Samarbeidet og oppgavedelingen mellom stat og kommune er lovbestemt. I henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 13 skal arbeids- og velferdsetaten og kommunene ha felles lokale kontor som dekker alle kommunene. Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.¹² Etaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

Det stilles krav om at det inngås en samarbeidsavtale mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser

3) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.1.

4) NAV-loven § 15.

5) Innst. O. nr. 55 (2005–2006).

6) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.2.

7) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.2.

8) Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

9) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.2.

10) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.1.

11) St.prp. nr. 46 (2004–2005) pkt. 6.4.

12) Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret og om hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.¹³

NAV-loven § 14 gir hjemmel for delegering som åpner for å legge til rette for en enhetlig faglig ledelse etter retningslinjer gitt av departementet. I denne sammenhengen åpnes det for at det skal være mulig for stat og kommune å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. I disse tilfellene gjelder forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune.¹⁴ Her heter det blant annet at rammer og retningslinjer som er gitt i styringsdokumenter fra overordnet myndighet i arbeids- og velferdsetaten til det felles lokale kontorets statlige del, også gjelder når oppgavene utføres av kommunalt ansatte. Det samme gjelder for lover, forskrifter og instruksjoner om oppgaveløsning på det statlige myndighetsområdet.

Ved behandlingen av forslaget til NAV-loven understreket flertallet i Stortingets arbeids- og sosialkomité at NAV-kontorene skal ivareta et minimum av kommunale oppgaver, men at minimumsløsningen ikke skal være en norm eller en begrensning. Flertallet viste til at det skal være stor frihet til lokalt å avgjøre hvilke andre kommunale oppgaver som eventuelt kan ligge til kontorene.¹⁵

Komitéfartallet mente videre at det ville være hensiktsmessig med lokal frihet til å avtale ledelse gjennom samarbeidsavtalene. Flertallet viste til at loven gjør det mulig å ha en enhetlig ledelse, og bemerket at ved delegering til én lokal leder må tilstrekkelige faglige og administrative fullmakter gis, slik at vedkommende kan utøve en helhetlig ledelse av kontoret, samtidig som ansvarsfordelingen mellom stat og kommune opprettholdes.¹⁶

Flertallet understreket det ansvaret som ligger på både stat og kommune for å finne hensiktsmessige måter å organisere personellforvaltning og medbestemmelse på ved de lokale NAV-kontorene.¹⁷

Departementet har gitt en forskrift som regulerer løsning av tvister som hindrer inngåelse og

gjennomføring av avtaler om felles lokale kontor mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene.¹⁸ Dersom det oppstår uenighet mellom partene ved gjennomføring eller praktisering av avtalen, kan Fylkesmannen mekle. Dersom meklingen ikke fører til enighet, sendes saken til en egen tvisteløsningsnemnd for avgjørelse.

Ved behandlingen av NAV-reformen viste Stortingets sosialkomité til at en ny organisasjon stiller store krav til en felles kultur og til kompetansen som forvaltes i førstelinjetjenesten, og til samarbeid mellom stat og kommune.¹⁹ Ved behandlingen av NAV-loven viste komiteen til at reformen tar sikte på en samordning av tjenester for brukere med langvarige, sammensatte behov.²⁰

Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge NAV-loven § 6 sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. I sin behandling av loven påpekte arbeids- og sosialkomiteen at det ville være behov for en systematisk tilnærming for å sikre brukermedvirkning og for å utarbeide strategiplaner for iverksetting av dette på både system- og individnivå. Videre mente komiteen at brukermedvirkning som metode er godt egnet til å videreutvikle og kvalitetssikre tjenestetilbudet både generelt og for den enkelte.²¹

Enhver som utfører tjenester for arbeids- og velferdsforvaltningen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

3.2 Krav til intern styring og kontroll

Som statlig etat skal arbeids- og velferdsetaten²²

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag

13) NAV-loven § 14.

14) Forskrift 26. januar 2007 nr. 107 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelse i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

15) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) pkt. 4.3.

16) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) pkt. 4.3.

17) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) pkt. 4.3.

18) Forskrift 12. mars 2007 nr. 294 om løsning av tvister mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

19) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) pkt. 2.5.

20) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

21) Innst. O. nr. 55 (2005–2006).

22) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter.

Ledelsen i arbeids- og velferdsetaten skal således planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart, og planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene skal det fastsettes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid.²³

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, blir fulgt opp og gjennomført innenfor rammen av tildelte ressurser. Etaten skal fastsette klare mål og resultatkrav innen rammene som Arbeidsdepartementet har gitt, jf. punkt 3.3. Den må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Etaten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene den har ansvar for.²⁴

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for å ha en intern rapportering som tilfredsstiller kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Ledelsen må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt i virksomheten for å følge opp mål og resultatkrav. Etaten må sikre at styringsinformasjon gir det nødvendige grunnlaget for å følge opp aktivitetene og resultatene. Et økonomisystem, sammen med statistikk, skal belyse om virksomheten driver effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Det skal gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvensen og omfanget av evalueringene skal bestemmes ut fra etatens egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvaliteten og omfanget av den øvrige rapporteringen.²⁵

Arbeids- og velferdsetaten skal utøve en intern kontroll som skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.²⁶ Kommunene er pålagt å føre internkontroll med de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.²⁷ I tillegg er samhandlingen og koordineringen mellom staten og

kommunene beskrevet i NAV-loven § 8 og i lov om sosiale tjenester i NAV § 8.

3.3 Krav til Arbeidsdepartementets styring

Når det gjelder lokale avtaler mellom stat og kommune om etablering og drift av NAV-kontor, framgår det av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 at "[k]ontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen", og videre at "[a]vtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud".

Arbeidsdepartementets styring av NAV-kontorene i kraft av å være overordnet myndighet vil være avgrenset til den statlige delen. Kommunestyrene er ansvarlige for den kommunale delen av NAV-kontorene.

Det framgår av Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS tar sikte på å inngå en rammeavtale. Gjennom rammeavtalen vil de søke å etablere et felles rammeverk for de lokale avtalene. En slik rammeavtale vil ifølge proposisjonen også være et viktig instrument for å gi felles styringssignaler til statsetaten og kommunene om etablering av førstelinjetjenesten.²⁸

Departementet skal sørge for at etaten bruker ressursene effektivt.²⁹ Det skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. Samtidig stilles bevilgningene til disposisjon for etaten.³⁰

Arbeids- og velferdsetaten skal rapportere om måloppnåelse og resultater til Arbeidsdepartementet.³¹ Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse, økonomi og resultater. Resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer,

23) Reglement for økonomistyring i staten § 9 og bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.3.1.

24) Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.2.

25) Reglement for økonomistyring i staten § 16.

26) Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.4 første og andre ledd.

27) Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

28) Rammeavtalen ble inngått 21. april 2006 og utløp 31. desember 2009.

29) Reglement for økonomistyring i staten § 4 første ledd litra b.

30) Reglement for økonomistyring i staten § 7 og bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.4.

31) Reglement for økonomistyring i staten § 9 litra c.



Kilde: Colourbox

aktiviteter, produkter og tjenester i tillegg til effekter overfor brukerne og samfunnet for øvrig.³² Departementet skal sikre at resultatinformasjonen er pålitelig og nøyaktig.³³

Ved behandlingen av NAV-loven framhevet Stortingets arbeids- og sosialkomité at dersom hovedmålene med NAV-reformen skal nås, er det viktig å operasjonalisere disse i konkrete resultatmål.³⁴

Arbeidsdepartementet har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og arbeids- og velferdsetaten fungerer på en hensiktsmessig måte.³⁵ Departementet skal i samråd med etaten fastsette styringsdialogens form og innhold.³⁶ Styring og oppfølging skal tilpasses etatens egenart samt risiko og vesentlighet.³⁷ Det stilles krav om at departementet skal kunne dokumentere styringsdialogen.³⁸

Kommunenes sosiale tjenester er regulert gjennom lov. Arbeidsdepartementet skal i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen blant annet "følge med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester etter denne loven, blir anvendt riktig

og på en måte som fremmer lovens formål på en god og hensiktsmessig måte".³⁹ Dette er oppgaver som Arbeids- og velferdsdirektoratet utfører for departementet. Kommunene er pålagt å føre internkontroll med de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen,⁴⁰ og Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunenes virksomhet og tjenester er i samsvar med lov og forskrift.⁴¹

Når det gjelder etatsstyring, har Arbeidsdepartementet et overordnet ansvar for at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.⁴²

32) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.5.1.

33) Reglement for økonomistyring i staten § 15 første ledd, jf. 14 litra d.

34) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) pkt. 1.4.

35) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.2 litra c.

36) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.3 første ledd.

37) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.3 tredje ledd.

38) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.3 andre ledd.

39) Lov 18. desember 2009 nr.131 § 8: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

40) Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll i kommunalt NAV.

41) Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 9.

42) Bestemmelser for økonomistyring i staten pkt. 1.2 første ledd litra a.

4 Hvordan har organiseringen og styringen påvirket samarbeidet ved de lokale NAV-kontorene?

4.1 Inngåelse av lokale avtaler

Det er totalt 457 NAV-kontor i Norge, fordelt på 430 kommuner. Ved hvert NAV-kontor skal det inngås en samarbeidsavtale mellom staten og den enkelte kommune som regulerer samarbeidet ved NAV-kontoret. Disse avtalene er systematisert i NSDs avtalearkiv for NAV-evalueringen. Avtalearkivet består per 30. mai 2011 av 456 avtaler, hvorav 65 er andregangsavtaler.

De fire mest folkerike kommunene har bydelskontor. Oslo har 15 bydelskontor, Bergen har 8, mens Trondheim og Stavanger har 4 hver. Bydelskontorene i Oslo reguleres av lokale avtaler mellom den enkelte bydel og staten (ved NAV Oslo), men disse er forankret i den sentrale avtalen for hele Oslo. For Bergen, Trondheim og Stavanger er det en sentral avtale mellom den enkelte kommune og staten (ved NAV Fylke) som regulerer samarbeidet ved alle bydelskontorene i den enkelte kommune.

4.2 Ledermodell ved NAV-kontorene

Kontoret kan enten ha en enledermodell med én felles leder for både det kommunale og det statlige ansvarsområdet eller en toledermodell med egne ledere for henholdsvis det kommunale og det statlige ansvarsområdet. For i overkant av 90 prosent av NAV-kontorene, dvs. 413 kontor, er det avtalefestet at det skal være én felles leder ved NAV-kontoret, mens det for i underkant av 10 prosent (43 kontor) er avtalefestet at det skal være både en kommunalt og en statlig ansatt leder ved kontoret. I Oslo, Bergen og Stavanger er det valgt toledermodell. NAV-kontorene i Stavanger hadde to ledere da undersøkelsen ble gjennomført, men gikk over til en-ledermodell høsten 2011. Foruten disse bykommunene finner vi todelt ledelse i 16 kommuner, 9 av disse er i Hordaland.

Ifølge spørreundersøkelsen til lederne er 73 prosent av lederne ved enlederkontor statlig ansatt, mens de resterende 27 prosent av lederne er kommunalt ansatt.

4.3 Kommunal tjenesteportefølje

Økonomisk sosialhjelp (stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller), midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiledning, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet skal inngå som et minimum av kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontorene (minimumsløsningen).⁴³

Utover disse oppgavene har NAV-kontorene stor lokal frihet til å organisere innholdet i og omfanget av de kommunale tjenestene som skal ligge til kontoret.

**Tabell 1 Kommunale tjenester lagt til NAV-kontoret (utover minimumsløsningen)
N = 455 NAV-kontor**

Tjenester i NAV-kontoret	I prosent	Antall kontor
Rusbehandling	78,2	356
Boligvirkemidler	77,6	353
Gjeldsrådgivning	62,2	283
Flyktningtjenesten	52,1	237
Støttekontaktordning	24,6	112
Assistanse	13,6	62
Tiltak for psykiske lidelser	7,9	36
Omsorgslønn	6,8	31
Barnevernstjenesten	4,4	20

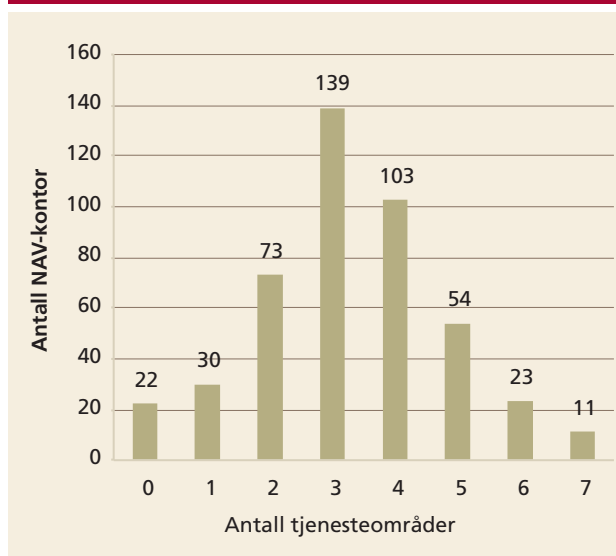
Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Tabell 1 viser at om lag tre firedeler av NAV-kontorene har avtalefestet at rusbehandling og boligvirkemidler skal inngå som kommunale tjenester ved enheten. Gjeldsrådgivning og flyktningtjenester er avtalt lagt til halvparten av NAV-kontorene. Om lag en firedel av NAV-kontorene har avtalefestet å tilby en støttekontaktordning, rundt 14 prosent av NAV-kontorene har tiltak for avlastning og assistanse,⁴⁴ mens det er relativt få NAV-kontor som har ansvar for tiltak for psykiske lidelser, omsorgslønn og barnevernstjenesten.

43) Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 15, 17, 18, 19, 27, 28 og 29.

44) Lov om sosiale tjenester § 4-2.

Figur 2 Antall tjenesteområder som er lagt til NAV-kontorene (utover minimumsløsningen)



Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Figur 2 viser at 22 av 455 NAV-kontor har valgt minimumsløsningen, og at 58 prosent av NAV-kontorene, dvs. 264 kontor, tilbyr 6 eller færre kommunale tjenester. Det mest vanlige er å legge 6 kommunale tjenesteområder til kontoret. Kun 11 kontor har 10 kommunale tjenesteområder, og ingen NAV-kontor har flere enn 10 slike områder.

Når det gjelder antall kommunale tjenesteområder som legges til NAV-kontor, er det liten forskjell mellom kommuner med bydelskontor og resten av landet.

4.4 Styringssystemer

Arbeidsdepartementet har et etatsstyringsansvar for den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg kan Arbeidsdepartementet følge med på at loven og forskriftene blir anvendt på en god og hensiktsmessig måte. Arbeidsdepartementet fører dialog med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) om arbeids- og velferdsforvaltningen og gir embetsoppdrag til fylkesmennene med resultat- og rapporteringskrav i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ifølge intervju med departementet er NAV-evalueringen en viktig kilde til informasjon om blant annet partnerskapet. I 2010 er det publisert åtte rapporter fra evalueringen, mens det for 2011 er publisert seks rapporter.⁴⁵ *Mot en ny yrkesrolle*

45) <http://rokkan.uni.no/nav/?31>.

i Nav? (2010) og *Mot en spesialisert veilederrolle i NAV* (2011) ser på partnerskapet ved å belyse problemstillinger om – og eventuelt hvordan – en ny yrkesrolle utvikles på det lokale NAV-kontoret.⁴⁶ Ifølge departementet viser denne følgeevalueringen av partnerskapsmodellen at det har vært en positiv utvikling når det gjelder samarbeidet mellom staten og kommunen, og at man derfor ikke kan slutte av NAV-evalueringen at partnerskapet oppleves som veldig problematisk. I tillegg opplyser departementet at ekspertgruppens rapport til departementet våren 2010, som blant annet belyste NAV-kontorenes organisering, har gitt departementet detaljert informasjon om området.

I mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene for årene 2009–2011 stilles det i liten grad konkrete krav som omhandler samarbeid med kommunene utover det som er relatert til kvalifiseringsprogrammet. I årsrapportene for 2008 til 2010 fra NAV Fylke til direktoratet er samarbeidet mellom statlige og kommunale ansvarsområder beskrevet i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet. Utover dette er samarbeidet i liten grad omtalt i rapporteringen til departementet.

Departementet opplyser i brev av 29. mars 2012 at direktoratet mener at partnerskapet er et av de områdene som hyppigst følges opp både overfor NAV Fylke og fylkesmennene. Ifølge direktoratet har partnerskapet vært tema i flere fylkesdirektør-samlinger det siste året, og det følges opp jevnlig i styringsdialogmøtene. Det er planlagt et fellesmøte med fylkesmennene i april 2012, der partnerskapet er tema. Fylkesmennene fikk gjennom embetsoppdraget for 2011 i oppgave å «understøtte partnerskapet i kommunen». Ifølge departementet ble denne oppgaven forsterket med å «understøtte et aktivt kommunalt medeierskap i NAV» i embetsoppdraget for 2012.

Ledelsen ved flere fylkeskontor opplyser i intervju at det er lite dialog mellom fylkesledelsen og styringsenhetene i direktoratet om utøvelsen av partnerskapet i NAV. Fylkesledelsen i flere fylker opplever at direktoratet i hovedsak involverer seg direkte i partnerskapet bare ved å legge til rette for blant annet tekniske løsninger som IKT-systemer og skjema som støtter opp under virksomhetenes arbeid.⁴⁷ Dette betyr at partnerskapet

46) Helgøy, I, N. Kildal og E. Nilsen Notat 1–2010 og Notat 12–2011, Uni Rokkansenteret.

47) Intervju med fylkesledelsen i fem fylker desember 2010–mai 2011.

mellom staten og kommunen i praksis utøves på regionalt og lokalt nivå mellom fylkesledelsen og kommuneledelsen i den enkelte kommunen. Fylkesledelsen representerer ledelsen for samtlige NAV-kontor i fylket og tilpasser styringssignalene til regionen, mens kommuneledelsen som hovedregel gir styringssignaler til ett NAV-kontor. Men unntak finnes, for eksempel i de største bykommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), der kommuneledelsen gir styringssignaler til flere enheter. Fylkesdirektøren samarbeider med rådmannen/kommunaldirektøren om hvordan kontoret skal prioritere, og begge linjer kan anmode og anbefale.

Ifølge intervju med fylkesledelse og kommuneledelse i besøkte regioner styres NAV-kontorene reelt sett gjennom faste partnerskapsmøter eller samarbeidsmøter. Disse møtene gjennomføres regelmessig, og fylkesledelsen, kommuneledelsen og som regel lederen for NAV-kontoret deltar. Formålet med møtene er å samordne og koordinere den statlige og den kommunale styringen av enhetene. I møtene er det dialog om blant annet mål, prioriteringer og satsingsområder innenfor henholdsvis det kommunale og det statlige ansvarsområdet. I tillegg benyttes møtene i de fleste tilfeller til å gi eierne en oppdatering om resultatene ved enhetene og hvordan de har fulgt opp målkravene.

I tillegg til partnerskapsmøter er det vanlig at både fylkesledelsen og kommuneledelsen kontinuerlig følger opp den lokale NAV-lederen gjennom både formelle og uformelle kanaler. Flere kommuner følger opp NAV-kontoret på samme måte som de følger opp de øvrige tjenesteområdene i kommunen. Enhetslederen i NAV deltar i disse tilfellene på møter med rådmannen på lik linje med de øvrige tjenestelederne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke styrer NAV-kontorene etter en balansert målstyring med rapporteringskrav hver måned på måleparametere i målekortet. Målekortet viser NAV-kontorets resultater på definerte styringsparametere, om NAV-kontoret har nådd det forhåndsdefinerte målet, og utviklingstrenden for de ulike styringsparameterne. Enkelte av de statlige måleparameterne gjelder for alle NAV-kontorene i landet, mens andre er fylkes-spesifikke. I tillegg er det åpnet for at kommunene kan legge inn egne kommunale parametere i målekortet. Resultatene fra måloppnåelsen i målekortet rapporteres til NAV Fylke i en

resultatrapport. Om det er svak måloppnåelse, er det ifølge flere fylkesledere og ledere ved NAV-kontor vanlig at NAV-kontorene også leverer en tiltaksrapport.

Departementet opplyser i intervju at det har vært opptatt av hvordan man skal lage felles mål- og resultatindikatorer for hele NAV-kontoret, og at det derfor har innhentet erfaringer fra direktoratet når det gjelder bruk av målekortet. Blant erfaringene er at et målekort ikke bør inneholde for mange måleparametere – dette for å sikre at de indikatorene som velges, blir ansett som viktige og styrende. Departementet opplyser at direktoratet har gitt tilbakemelding om at den statlige styringslinjen må være forsiktig med å tvinge det statlige målesystemet på kommunene. Departementet mener det trengs mer erfaring med bruken av målekortet for å få klarlagt flere områder som egner seg for felles måleparametere ved NAV-kontorene.

I tildelingsbrevet for 2010 ble direktoratet bedt om å følge med på utviklingen i antall mottakere av og utgifter til økonomisk sosialhjelp på en egnet måte. Direktoratet ble også bedt om å vurdere, i samråd med KS og SSB, mulighetene til å etablert en hyppigere rapportering fra kommunene til KOSTRA med påfølgende hyppigere uttrekk av data på utvalgte variabler fra sosialhjelpsstatistikken. Departementet opplyser i intervju at det ser positivt på arbeidet med å utvikle felles målekort, men departementet vil fortsatt legge vekt på at arbeidet forankres i et godt samarbeid mellom kommunene og arbeids- og velferdsetaten lokalt og regionalt.

KS opplyser i intervju med Riksrevisjonen at 15–16 indikatorer bør være et maksimum for hvert kontor. Der det er få kommunale oppgaver som er lagt til NAV-kontoret, er det naturlig at et flertall av indikatorene er statlige. Ifølge KS bør kommunene imidlertid som et minimum ha 4–5 indikatorer for at målekortet skal være et hensiktsmessig styringsverktøy også for kommunene.

Ifølge departementet vil det være nødvendig med et omfattende utviklingsarbeid for å sammenstille data til statistikkformål på kommunal side. Det har imidlertid vært diskutert å legge til rette for mer systemstøtte for målekortet, noe som ville gjort det enklere å lage landsdekkende målekort for både kommunale og statlige parametere. Departementet mottok en redegjørelse for målekortet fra direktoratet sommeren 2011. Hovedkonklusjonen var at direktoratet mente at

målekortet var et godt verktøy, og at de ønsket å bruke det videre.

Direktoratet opplyser i intervju at det har vært gjennomført prosesser knyttet til utforming av målekortet i de fleste fylkene. Rådmannsutvalgene i fylkene har vært involvert i dette og har anbefalt et sett av kriterier i form av mellom fem og sju kommunale parametere. Direktoratet opplyser at det er i ferd med å etablere en gruppe innenfor partnerskapet som skal vurdere muligheten for å legge til rette for maskinelt uttrekk av fellesparametere innenfor det kommunale ansvarsområdet.

Kommuneledelsen i en rekke kommuner opplyser i intervju at de opplever den statlige styringen som mer systematisk og detaljert enn den kommunale styringen, og at de selv ikke har lagt inn kommunale parametere i det statlige målekortet. Kommuneledelsen i flere av de små kommunene opplyser at kommunal styring i større grad åpner for lokale tilpasninger og gir mer handlingsrom for NAV-lederen, og at lederen ved NAV-kontoret er gitt vide fullmakter til å styre den kommunale siden av kontoret på vegne av kommuneledelsen. Kommuneledelsen i alle de besøkte kommunene opplyser i intervju at de er opptatt av å holde sosialhjelpsutgiftene nede, mens mange også er interessert i å måle og følge opp andre resultater innenfor det kommunale ansvarsområdet, blant annet når det gjelder midlertidig botilbud, deltakere på kvalifiseringsprogrammet og unge brukere.

Ifølge intervju med ledere ved NAV-kontorene er det forskjeller i hvordan styringen av enhetene skjer, spesielt på kommunal side. De sier at flere av kommunene krever mindre hyppig og omfattende tilbakerapportering enn hva som er tilfellet på statlig side. Enkelte kommuner krever rapportering om resultatoppgjør tertialvis, mens andre krever denne typen rapportering én gang i året. Ifølge lederne ved flere av de besøkte kontorene er kommuneledelsen først og fremst opptatt av å sikre at sosialhjelsbudsjettet ikke overskrides.

Ifølge intervju med ledere og ansatte ved kontorene og flere rådmenn i kommunene gir NAV Fylke konkrete, kvantitative og detaljerte styringssignaler, mens kommuneledelsen åpner for større grad av fleksibilitet og toveis-kommunikasjon med lederen ved NAV-kontoret. En forklaring som flere informanter i kommuneledelsen og fylkesledelsen trekker fram, er at fylkesledelsen bruker all sin tid på NAV, mens

kommuneledelsen har flere kommunale tjenestemåleområder å bruke tid og ressurser på. Kommuneledelsen i flere kommuner opplyser i intervju at de opplever å ha mindre kunnskap enn fylkesledelsen om driften av NAV-kontorene.

4.5 Samarbeidet med fylkesmennene og KS om partnerskapet

Arbeidsdepartementet har gitt fylkesmennene i embetsoppdrag å følge opp at lov om sosiale tjenester overholdes i arbeids- og velferdsforvaltningen. I tildelingsbrevene for 2010 og 2011 ber Arbeidsdepartementet direktoratet om å utarbeide embetsoppdrag for Fylkesmannen knyttet til oppgaver på Arbeidsdepartementets ansvarsområde. Videre trekkes det fram at direktoratet har forvaltningsansvaret for lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet ansvar for å tolke og veilede om regelverket overfor fylkesmenn, kommuner, NAV-kontor, interessegrupper og privatpersoner. Departementet viser til at Statens helsetilsyn skal ha oversikt over sosiale forhold og befolkningens behov for tjenester, samt følge med på hvordan kommuner og NAV-kontor utøver sin virksomhet. Departementet legger vekt på at denne oppgaveløsningen forutsetter et tett samarbeid mellom direktoratet og tilsynet.

Det er etablert en tvisteløsningsmekanisme, regulert gjennom egen forskrift, ved uenighet mellom arbeids- og velferdsetaten og enkeltkommuner i forbindelse med etablering og drift av felles NAV-kontor. Departementet opplyser i intervju at mekanismen er lite brukt. Fylkesmannen har ved to tilfeller meklet mellom partene, og én sak har blitt avgjort av tvisteløsningsnemnda.

Våren 2006 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet (nå Arbeidsdepartementet) og KS en rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning. Formålet med avtalen var å fremme målene for den nye forvaltningen gjennom å legge til rette for etablering av felles lokale kontor og danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere. Rammeavtalen skulle underbygge lokale prosesser, og gjaldt ut 2009. I april 2010 undertegnet partene en felleserklæring der intensjonen i avtalen ble bekreftet. I felleserklæringen heter det at Arbeidsdepartementet og KS skal gi gjensidig informasjon om relevante

forhold knyttet til utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen.⁴⁸

Departementet opplyser i intervju at partene tidligere hadde to møter i året, der de blant annet utvekslet synspunkter på utviklingen av partnerskapet i NAV. I 2011 har partene hatt ett møte, men det har ifølge departementet vært dialog mellom partene utover dette i andre fora.

Departementet og KS er nå enige om å utarbeide en ny rammeavtale for videreutvikling av partnerskapet. Departementet mener at dialog mellom direktorat og KS og mellom NAV Fylke og kommunene er viktig for å få partnerskapet til å fungere. Kontakten mellom KS og departementet har ifølge departementet mindre betydning for den løpende og lokale utviklingen av partnerskapet. I intervju opplyser KS at det er ett fast formelt kontaktpunkt med departementene gjennom konsultasjonsmøtene i regi av KRD. Her møtes representanter fra alle aktuelle departement, med det formål å behandle en rekke saker som involverer både kommune og stat. Partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV er én av mange saker på møteagendaen. KS mener det ville vært en fordel for samarbeidet om det hadde vært flere faste kontaktpunkter mellom KS og departementet, men understreker at også KS har begrenset med ressurser til å kunne gjennomføre slike møter.

De ulike lønns- og avtalevilkårene mellom statlig og kommunalt ansatte har ifølge departementet vært tema i dialogen med KS. I Prop. 1 S (2011–2012) skriver departementet at det skulle drøfte lovfesting av ledermodell med KS og Oslo kommune. Dette ble tatt opp i møte med KS i februar 2011. KS' standpunkt var ifølge departementet at de ikke ville inngå en rammeavtale som la til grunn en tvungen innføring av enledermodell ved alle kontor. KS hevder i intervju at ledermodellen ikke er det viktigste momentet når det gjelder å få til et samarbeid mellom kommune og stat, og at det ikke er verdt å forhaste seg i dette spørsmålet. Kommunene med toledermodell må selv avgjøre om og eventuelt når det passer å endre ledelsesmodell, og dette bør ikke pålegges kommunene.

I 2009, 2010 og 2011 har Arbeids- og velferdsdirektoratet i mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke framhevet viktigheten av et tett samarbeid med Fylkesmannen. Det understrekes at Fylkesmannen og NAV Fylke har et felles ansvar for å

sikre at kompetansetiltakene overfor NAV-kontorene er samordnet og koordinerte. I mål- og disponeringsbrevet for 2010 presiseres det at innsatsen mot NAV-kontorene koordineres der det er satsinger med delvis overlappende målgrupper, som områdene i Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse, kvalifiseringsprogrammet, kommunale rusoppgaver og boligsosialt arbeid.

Ifølge intervju med KS er det en barriere for samarbeidet i NAV at det ikke er etablert en struktur for hvordan partnerskapet skal utøves lokalt. Fylkesdirektøren og rådmannen møtes et par ganger i året, men det er ikke noen formell struktur når det gjelder hva som skal tas opp. For å unngå at partnerskapet skal basere seg på velvilje fra partene, mener KS det er viktig å formalisere det lokale partnerskapsmøtet.

KS opplyser i intervju at det siden 2009 ikke har vært noen formelle møter om partnerskapet i NAV verken med direktoratet eller departementet. KS mener det ville vært en fordel for samarbeidet ute i kommunene om faste kontaktpunkter mellom KS og departementet hadde vært opprettholdt. Ifølge ledelsen ved flere fylkeskontor at det for lite samordning mellom KS, departementet og direktoratet. KS mener dette gjør det vanskelig å samordne styringssignaler regionalt og lokalt. Ledelsen ved flere fylkeskontor påpeker at partnerskapet blir utfordret når det blir lagt sentrale føringer uten forankring lokalt, og at det er viktig at direktoratet involverer kommunene når det fattes beslutninger som har innvirkning på det kommunale ansvarsområdet.⁴⁹

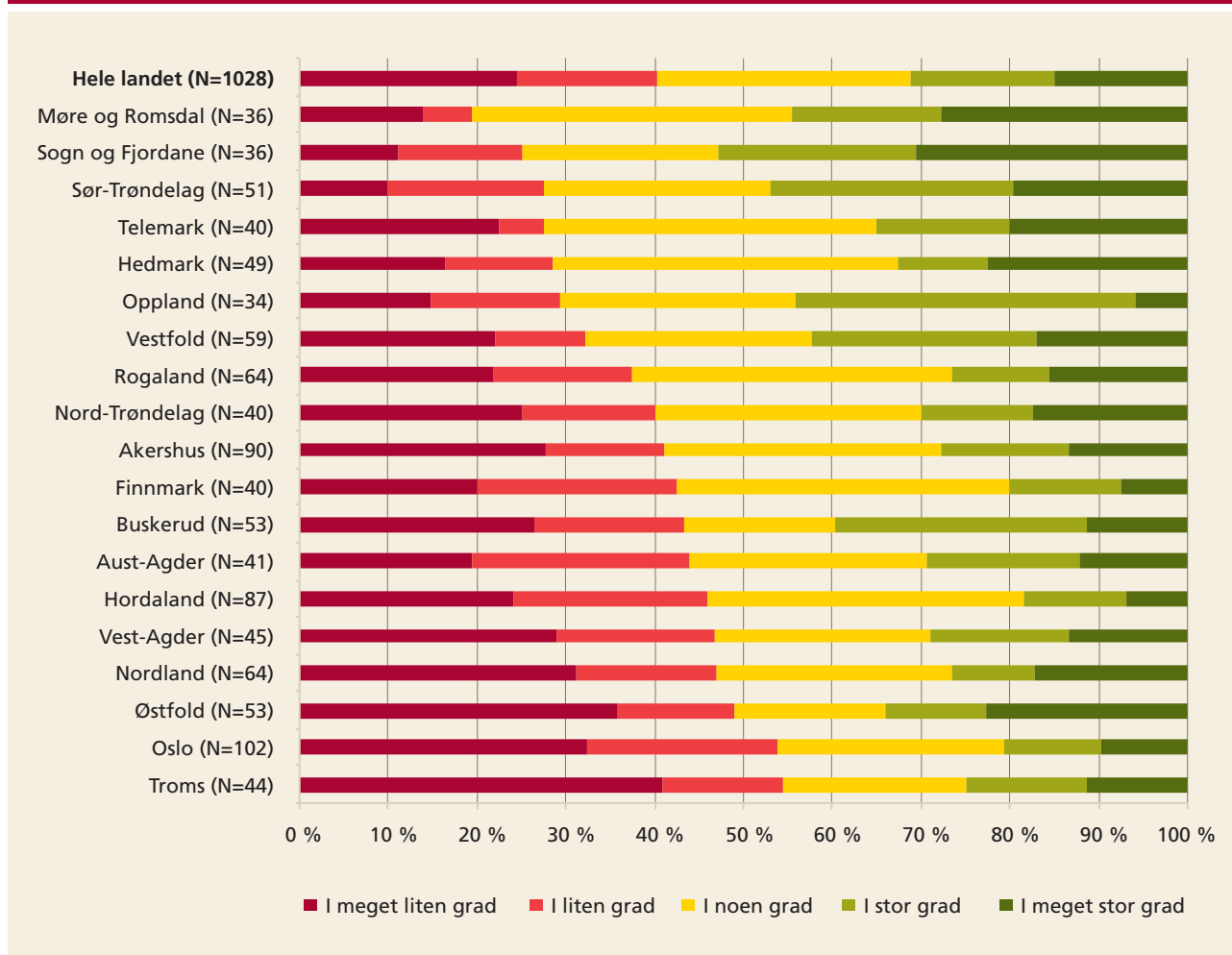
Departementet opplyser i intervju at det i forbindelse med etableringen av forvaltningsenhetene var noen uenigheter mellom KS og departementet, blant annet når det gjaldt hvilke oppgaver som skulle ligge til NAV-kontorene, og fordelingen av statlige ressurser mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. KS bekrefter i intervju at opprettelsen av forvaltningsenhetene og det medfølgende uttrekket av ressurser fra lokalkontorene har vært med på å skape konflikt i samarbeidet mellom kommunene og staten i NAV.

NAV-kontorenes oppgaveportefølje bestemmes av partene lokalt og nedfelles i den lokale samarbeidsavtalen. Departementet opplyser i intervju at arbeids- og velferdsetaten i hovedsak har rettet seg etter kommunens ønsker når det gjelder hvilke kommunale tjenesteområder som skal ligge til NAV-kontoret.

48) Prop. 124 S (2009–2010).

49) Intervju med fylkesledelsen i fem fylker desember 2010–mai 2011.

Figur 3 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad arbeider du med oppgaver både innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområdet? Etter fylke



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

I et landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i NAV i 2010 påpekte Helsetilsynet at kommunene ikke i tilstrekkelig grad ivaretok kravet til god styring når det gjaldt henvendelser, vurderinger eller beslutninger i forbindelse med søknader om økonomisk stønad. Det ble også pekt på at rapportering mellom NAV-kontoret og rådmannen ofte ikke inneholdt informasjon om hvilke behov og utfordringer kontoret hadde når det gjaldt utførelsen av oppgavene etter lov om sosiale tjenester i NAV.⁵⁰

4.6 Arbeid på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder

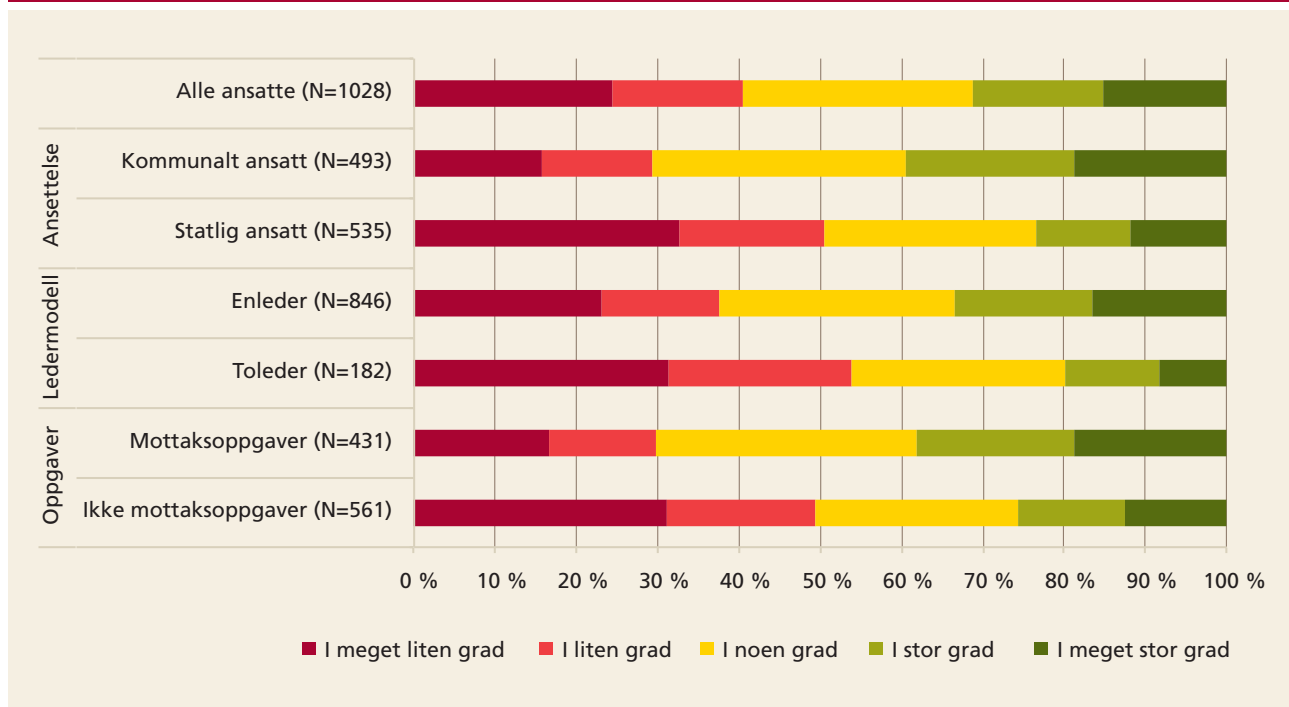
Figur 3 viser i hvilken grad NAV-ansatte opplever at de arbeider med oppgaver innenfor både det statlige og det kommunale ansvarsområdet.

50) *Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV. Rapport fra Helsetilsynet 4/2011.*

Figur 3 viser at for landet som helhet oppgir i overkant av 40 prosent at de i liten eller meget liten grad arbeider med oppgaver innenfor begge ansvarsområdene, mens drøyt 30 prosent av respondentene sier at de gjør dette i stor eller meget stor grad. Andelen som svarer i liten eller meget liten grad på spørsmålet, varierer fra omtrent 18 prosent i Møre og Romsdal til nær 55 prosent i Troms. 18 prosent av de ansatte i Hordaland sier at de i stor eller meget stor grad arbeider på både det statlige og det kommunale ansvarsområdet, mens drøyt 50 prosent av respondentene i Sogn og Fjordane svarer dette.

Personer som oppsøker NAV-kontoret for å legge fram sin sak, henvender seg i publikumsmottaket. Dette innebærer at personene som jobber i publikumsmottaket, bør ha kunnskap om store deler kontorets virksomhet, og at de bør kunne utføre arbeidsoppgaver på tvers av ansvarsområdene når dette er hensiktsmessig.

Figur 4 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad arbeider du med oppgaver både innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområdet? Etter ansettelsesforhold, ledermodell og arbeidsoppgaver



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

Figur 4 viser hvorvidt de ansatte arbeider med oppgaver innenfor både det kommunale og det statlige ansvarsområdet, og hvordan dette varierer etter ansettelsesforhold, hva slags ledermodell det er ved kontoret, og om man har oppgaver i publikumsmottaket.

Figur 4 viser at i overkant av 50 prosent av de statlig ansatte i liten eller meget liten grad arbeider med oppgaver innenfor begge ansvarsområdene. Tilsvarende andel for kommunalt ansatte er 29 prosent. Figuren viser også at 54 prosent av de ansatte ved kontor med toledersmodell svarer at de i liten eller meget liten grad arbeider med oppgaver innenfor begge ansvarsområdene. Tilsvarende tall for ansatte ved kontor med én leder er omtrent 37 prosent. Figuren viser videre at blant de ansatte som ikke har arbeidsoppgaver i publikumsmottaket, er andelen som svarer i liten eller meget liten grad på dette spørsmålet, nesten 50 prosent. Tilsvarende tall for dem som har arbeidsoppgaver i publikumsmottaket, er knapt 30 prosent.

Undersøkelsen viser videre at blant de ansatte som har mottaksoppgaver og jobber ved et kontor med toledersmodell, er det 50 prosent som oppgir

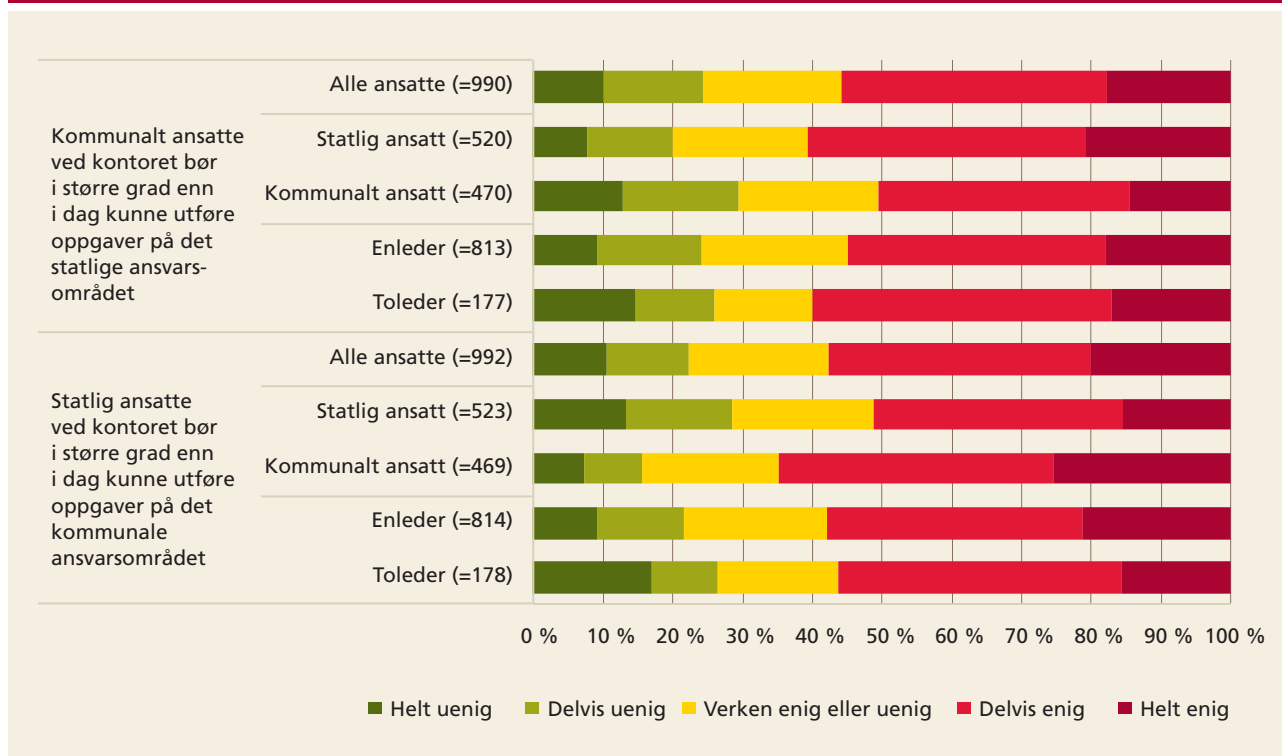
at de i liten eller meget liten grad arbeider med oppgaver innenfor begge ansvarsområder.

Spørreundersøkelsen til lederne bekrefter at ansatte i liten grad arbeider på hverandres ansvarsområder. 74 prosent av lederne ved kontor med toledersmodell mener at statlig ansatte i liten eller i meget liten grad arbeider med hele tjenestespekteret. Tilsvarende tall for kommunalt ansatte er 56 prosent. Videre mener over halvparten av lederne at statlig ansatte i liten eller meget liten grad fatter vedtak om ytelser eller tiltak innenfor det kommunale ansvarsområdet. Ved kontor med toledersmodell svarer nesten 97 prosent av de statlig ansatte lederne dette.

4.7 Medarbeideres syn på om ansatte bør jobber mer på hverandres områder

For å kartlegge om det er et potensial for bedre samarbeid mellom stat og kommune, er det gjennom spørreundersøkelsene undersøkt hvorvidt ansatte og ledere mener statlig og kommunalt ansatte i større grad enn i dag bør kunne arbeide på hverandres ansvarsområder.

Figur 5 Hvor enig eller uenig henholdsvis kommunalt og statlig ansatte ved NAV-kontorene er i påstandene ...



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

Øvre del av Figur 5 viser at 56 prosent av alle ansatte er helt eller delvis enig i påstanden om at *kommunalt* ansatte i større grad enn i dag bør kunne utføre oppgaver på det statlige ansvarsområdet. Andelen som er helt eller delvis enig er noe høyere blant statlig enn blant kommunalt ansatte.

Nedre del av Figur 5 viser videre at om lag 58 prosent av de ansatte er helt eller delvis enig i påstanden om at *statlig* ansatte i større grad enn i dag bør kunne utføre oppgaver på det kommunale ansvarsområdet. Andelen som er helt eller delvis enig, er høyere blant kommunalt ansatte enn blant statlig ansatte.

Lederne bekrefter at statlig og kommunalt ansatte i større grad bør kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres områder. Omtrent tre firedeler av lederne ved tolederkontor er helt eller delvis enig i påstandene i Figur 5.

En nærmere analyse av svarene viser at det er lederne ved kontorene der de ansatte i liten grad arbeider på hverandres ansvarsområder, som sterkest ønsker at de skal kunne arbeide mer på tvers av statlige og kommunale skillelinjer. Rundt 71 prosent av lederne ved kontor der de statlig

ansatte i liten eller meget liten grad arbeider med hele tjenestespekteret, mener at disse i større grad enn i dag bør kunne utføre oppgaver på det kommunale ansvarsområdet. En like stor andel av lederne mener det samme om kommunalt ansatte som i liten eller meget liten grad i dag arbeider på det statlige ansvarsområdet.

Ansatte ved mange lokale NAV-kontor opplyser i intervju at samlokalisering av statlig og kommunalt ansatte gir bedre forutsetninger for å samarbeide på tvers av ansvarsområder enn de hadde før reformen. Samtidig påpeker en rekke ansatte at man innenfor dagens organisering og eierstruktur ikke har lyktes med å gi brukere med behov for koordinerte tjenester et så godt og helhetlig tjenestetilbud som ønskelig. Ansatte ved mange kontor opplyser i intervju at noen av årsakene til at statlig og kommunalt ansatte ikke arbeider på hverandres ansvarsområde, er svak kompetanse og mangel på formelle møtepunkter mellom statlige og kommunale veiledere.

Ledere ved flere bykontor opplyser i intervju at statlig og kommunalt ansatte som ikke har oppgaver i publikumsmottaket, i liten grad utfører oppgaver på hverandres ansvarsområder i dag, og at kontoret kan bli bedre til å samarbeide og

samhandle på tvers av statlige og kommunale områder. Dette bekreftes i intervju med statlig og kommunalt ansatte ved disse kontorene. Ansatte ved flere av de besøkte kontorene med todelt ledelse opplyser at det bare sporadisk er gjennomført felles informasjonsmøter, og at det ikke har kommet i stand noe systematisk samarbeid mellom de statlig og de kommunalt ansatte.

Ved kontor som har etablert samarbeidsarenaer mellom avdelinger og mellom kommunale og statlige ansvarsområder, opplyser flere ledere i intervju at samarbeidet internt mellom teamene og avdelingene fungerer stadig bedre, og at medarbeiderne arbeider mer på tvers av avdelingene nå enn tidligere. Disse lederne opplyser at muligheter til å bruke ressurser på tvers bidrar til en mer effektiv og formålsrettet bruk av personalressursene. Mange ledere og ansatte ved enlederkontor hevder at denne ledermodellen på en god måte forankrer samarbeidet på tvers av tidligere etatsgrenser.

Ved kontor som i mindre grad har etablert samarbeidsarenaer mellom avdelinger og ansvarsområder, opplyser flere ledere at de bruker mye ressurser på å håndtere oppgaver på tvers av statlige og kommunale skiller ved NAV-kontoret. Disse lederne opplyser i intervju at de framover planlegger å utvikle en bedre struktur for samarbeidet og legge til rette for at kommunalt ansatte skal lære å utføre statlige oppgaver, og omvendt.

Ansatte ved flere kontor opplyser i intervju at arbeid på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder er viktig for å sikre en god oppfølging av brukerne, blant annet når det gjelder å fange opp personer som veksler mellom ulike tiltak uten å komme i arbeid og aktivitet. Disse ansatte har god erfaring med å jobbe tverrfaglig med enkeltbrukere, og mener dette gjør det enklere å finne egnede tiltak for de brukerne som er lengst fra arbeidsmarkedet.

Ved noen av de kontorene som i mindre grad har organisert arbeidet på tvers av ansvarsområder, etterlyser ansatte i intervju bedre rutiner ved kontoret for oppgavefordeling når det gjelder veiledning og oppfølging av brukere. Ved de samme kontorene opplyser ansatte at det tidvis er vanskelig å etablere en enhetlig praksis og felles forståelse knyttet til vilkår og regelverk. Ved noen kontor opplyser ansatte i intervju at statlig og kommunalt ansatte er uenige om hvilke vilkår som skal stilles for å delta i tiltak eller få innvilget

ytelser, og hva slags oppfølging brukeren skal få fra NAV-kontoret.

Enkelte statlig ansatte opplever at kommunalt ansatte i for stor grad verner om fagområdet sitt, noe som bidrar til at arbeidet med økonomisk sosialhjelp begrenses til kommunalt ansatte, og at brukere med behov for ytelser eller tjenester fra både stat og kommune derfor må forholde seg til flere saksbehandlere. En annen utfordring som trekkes fram i denne forbindelse, er at brukere som mister rettigheten til en statlig ytelse, men samtidig har behov for en kommunal ytelse, ikke rutinemessig blir overført til det kommunale ansvarsområdet. Ifølge enkelte ansatte er det også viktig at brukere som har fått oppfølging av kommunen, ikke mister denne oppfølgingen dersom de oppfyller kravet til en statlig ytelse. Ifølge disse ansatte er det derfor viktig at kontoret etablerer et system der brukerne får den oppfølgingen de har behov for, uavhengig av om ytelsen de mottar, er statlig eller kommunal.

Lederne og de ansatte er i spørreundersøkelsene bedt om å si seg enig eller uenig i påstanden: Alt i alt fungerer samarbeidet mellom den statlige og kommunale delen av kontoret godt. 88 prosent av lederne og 71 prosent av de ansatte sier seg helt eller delvis enig i denne påstanden. Ved enlederkontor er 92 prosent av lederne og 73 prosent av de ansatte enig i dette. For tolederkontorene er de tilsvarende andelen 69 prosent og 58 prosent.

Omtrent 85 prosent av lederne ved enlederkontor og 60 prosent av lederne ved tolederkontor er enig i påstanden om at statlig og kommunalt ansatte ved kontoret har en felles forståelse av hva som bidrar til god måloppnåelse. Omtrent 7 prosent av lederne ved enlederkontor og 27 prosent av lederne ved tolederkontor er uenig i denne påstanden.

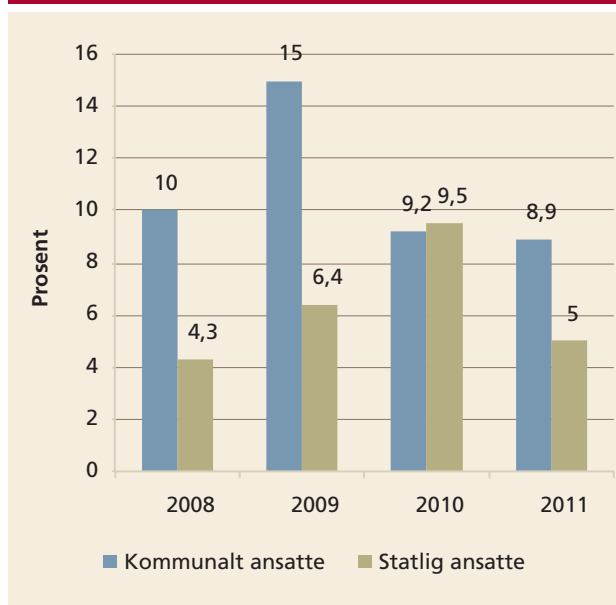
4.8 Prioriteringen av oppgaver ved kontorene

Det er drøyt 5000 statlige årsverk ved de lokale NAV-kontorene.⁵¹ Antallet kommunalt ansatte er omtrent 5000.⁵² For at samarbeidet mellom stat og kommune skal fungere godt, og for at det skal oppleves som likeverdige, er det nødvendig at oppgavene innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområdet over tid står i et rimelig forhold til de ressursene kontoret får tilført fra henholdsvis staten og kommunen.

51) Tall fra arbeids- og velferdsetaten.

52) Tall fra NAV.no.

Figur 6 Andel av arbeidstiden henholdsvis statlig og kommunalt ansatte bruker på tjenester og ytelser innenfor hverandres ansvarsområde



Kilde: Ressurskartlegging i NAV, utviklingen 2008–2011

Figur 6 viser at for alle årene med unntak av 2010 bruker statlig ansatte en mindre del av arbeidstiden på oppgaver innenfor det kommunale ansvarsområdet enn kommunalt ansatte bruker på oppgaver innenfor det statlige ansvarsområdet. Dette bekreftes for øvrig gjennom spørreundersøkelsen til de ansatte ved NAV-kontorene. Figur 6 viser videre at statlig ansatte ved NAV-kontor brukte 5 prosent av arbeidstiden til kommunale tjenester og ytelser i 2011. Dette er en nedgang fra de to foregående årene, men en svak økning sammenlignet med 2008. Det er spesielt tidsbruk knyttet til saksbehandling av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet statlige ansatte bruker mindre tid på i 2011 enn i de to foregående årene. Figuren viser videre at kommunalt ansatte bruker 9 prosent av arbeidstiden til statlige tjenester og ytelser i 2011. Dette er en svak nedgang fra 2010, og en reduksjon på 6 prosentpoeng fra 2009.

Mange ansatte hevder i intervju og i frittekstsvarene i spørreskjema at en årsak til at oppgaver innenfor det statlige ansvarsområdet blir prioritert, er at ledelsen ved kontorene retter stor oppmerksomhet mot måloppnåelse på statlige indikatorer i mål- og resultatstyringsverktøyet i NAV (målekortet). En annen årsak som trekkes fram av en rekke ansatte, er at oppgavene innenfor det kommunale ansvarsområdet krever systematisk arbeid over tid. Mange ansatte hevder i intervju at ledelsen ved kontoret ønsker at man skal

prioritere de brukerne som er lettest å få i arbeid og aktivitet, framfor å drive med langsiktig oppfølging av dem som er lengst fra arbeidsmarkedet. Dette innebærer ifølge disse ansatte at de kommunale oppfølgingsoppgavene blir nedprioritert når ressursene fordeles. Ansatte ved noen kontor mener en konsekvens av at kommunale oppgaver nedprioriteres, er at kontoret bare har tid til å gi langtidsmottakere av sosialhjelp inntektssikring uten tilstrekkelig oppfølging og uten at det stilles krav om arbeidsrettede tiltak.

4.9 Koordinering av det kommunale og det statlige ansvarsområdet

Lederne ved NAV-kontorene har ansvar for å koordinere styringssignaler fra henholdsvis staten og kommunen, samt påse at samarbeidet mellom kommunalt og statlig ansatte bidrar til å gi brukerne et effektivt og enhetlig tjenestetilbud. Ved kontor med todelt ledelse skjer dette gjennom samarbeid mellom de to lederne, mens det ved enlederkontor er opp til den enkelte leder å samordne styringssignalene fra de to eierne av NAV-kontoret.

Spørreundersøkelsen viser at 97 prosent av lederne er helt eller delvis enig i påstanden om at NAV Fylke aktivt følger opp måloppnåelsen innenfor det statlige ansvarsområdet. Tilsvarende er omtrent 56 prosent av lederne helt eller delvis enig i påstanden om at kommunen aktivt følger opp måloppnåelsen innenfor det kommunale ansvarsområdet. Mange ansatte opplever at ledelsen i kommunen retter for lite oppmerksomhet mot de kommunale tjenestene som er lagt til NAV-kontoret.

Flere ansatte skriver uoppfordret i frittekstsvarene i spørreundersøkelsen at de opplever at den statlige styringslinjen er tydelig og velorganisert, mens dette i mindre grad oppleves å være tilfellet for den kommunale styringslinjen. Det er også flere ansatte ved store kontor som i intervju hevder at måten kontoret organiserer arbeidet på, i for stor grad er påvirket av statlig arbeidsmetodikk, og at denne metodikken blir pålagt de kommunale ansatte. Flere ansatte opplyser i intervju at staten er den dominerende part i spørsmålet om hvordan NAV-kontoret skal organiseres og driftes, og at dette gjør at mye av læringspotensialet som ligger i å utveksle beste praksis i de to organisasjonene, ikke blir tatt ut. Flere ansatte opplyser i frittekstsvarene i spørreundersøkelsen og i intervju at

kommuneledelsen i mindre grad enn den statlige styringslinjen er opptatt av målet om å få flere i arbeid og aktivitet.

Flere av lederne hevder både i intervju og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen at to styringslinjer er tid- og ressurskrevende. Disse mener også at to styringslinjer fører til at kontoret blir mer byråkratisk drevet, blant annet fordi lederen må delta i flere ledergrupper, gi dobbel tilbakemelding om de samme sakene, delta i to eller flere budsjettprosesser og gjennomføre to typer lønnsforhandlinger. Av 112 ledere i spørreundersøkelsen er det 27 som uoppfordret skriver om dette i kommentarene sine.

44 prosent av lederne er videre helt eller delvis enig i at ulik lønns- og personalpolitikk på kommunal og statlig side påvirker arbeidsmiljøet på en negativ måte.

5 Hvordan påvirker de elektroniske saksbehandlingssystemene partnerskapet i NAV?

5.1 Ulike elektroniske saksbehandlingssystemer i stat og kommune

Den kommunale og den statlige partneren i NAV-kontoret har hver sine dataløsninger som støtter saksbehandlingen på deres egne ansvarsområder. Arbeids- og velferdsetaten har flere systemer for saksbehandling på statlig side, mens den enkelte kommune har valgt ulike systemer for sine ansvarsområder. I tillegg har arbeids- og velferdsetaten utviklet enkelte felles systemer som blant annet Personkortet. Personkortet viser hvilke ytelser en bruker mottar fra NAV-kontoret, i tillegg til blant annet arbeidsforhold, statsborgerskap, familieforhold og arbeids- og oppholdstillatelser. Departementet opplyser at dette systemet er laget i tett samarbeid med kommunene. Departementet opplyser også at videreutviklingen av saksbehandlingssystemet *Arena*, og utviklingen av det elektroniske dokumenthåndterings-systemet *Gosys*, er tilrettelagt for bruk på tvers av statlig og kommunal oppgaveløsning. I NAV brukes det altså flere elektroniske saksbehandlingssystemer for å håndtere registrering og oppfølging av brukere, tiltaksadministrasjon og søknader om og utbetaling av ytelser. De ansatte ved NAV-kontorene må derfor forholde seg til flere elektroniske saksbehandlingssystemer.

Undersøkelsen viser at omtrent tre firedeler av de ansatte er helt eller delvis enig i at ulike saksbehandlingssystemer i stat og kommune vanskelig gjør samarbeid mellom den kommunale og den statlige delen av kontoret. Svarene fra lederne ved NAV-kontorene viser den samme tendensen.

Ansatte ved flere kontor bekrefter i intervju at det at den statlige og den kommunale siden av NAV-kontoret har forskjellige datasystemer som ikke er integrert med hverandre, er problematisk og til hinder for samarbeidet mellom ansvarsområdene. Ifølge intervju med ansatte og ledere ved flere kontor blir oppfølgingsinformasjonen ofte lagret i ulike saksbehandlingssystemer, og saksbehandlerne må derfor ofte inn i flere systemer for å få nødvendig informasjon i en sak. I tillegg til manglende informasjonsflyt mellom ansvarsområdene er det flere ansatte som i intervju hevder at mange saksbehandlingssystemer skaper dobbeltarbeid fordi de samme opplysningene i

noen tilfeller må registreres i både et statlig og et kommunalt system. Ansatte og ledere ved flere kontor opplyser at kontoret har laget egne rutiner for å utveksle informasjon mellom ansvarsområder eller få assistanse fra kolleger for å registrere nødvendige opplysninger inn i systemer som de selv ikke er fortrolige med eller har tilgang til.

Alle ansatte i NAV får tildelt en e-postadresse i et felles kalender- og e-postsystem. Ansatte ved enkelte store kontor opplyser imidlertid at bruken av det kommunale og det statlige systemet ikke er samordnet, og at flere av de kommunalt ansatte bare bruker det kommunale e-postsystemet og ikke NAVs felles e-postsystem. Dette innebærer at informasjon som er ment for alle ansatte ved kontoret, ikke nødvendigvis fanges opp av alle kommunalt ansatte.

5.2 Tilgang til saksbehandlingssystemer

Ifølge intervju med ansatte og ledere ved flere NAV-kontor er det ikke felles rutiner for tildeling av tilganger i saksbehandlingssystemene, og det varierer i hvilken grad ansatte har adgang til å legge inn og hente ut informasjon fra kommunale og statlige systemer. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det en felles sentral føring at tilgang til IKT-systemene skal gis ut fra tjenstlig behov. Det eksisterer ikke felles føringer for hvem som skal ha tilgang til de kommunale systemene, og det kan variere fra enhet til enhet hvem som har tilgang, fordi de har organisert oppgaveløsingen ulikt. Direktoratet opplyser at det er opp til den enkelte kommune å bestemme hvem som skal ha tilgang til de kommunale systemene.

Ansatte ved noen kontor opplyser i intervju at kommunen er restriktiv med hensyn til å gi statlig ansatte tilgang til sine systemer, mens ansatte ved andre kontor opplyser at alle saksbehandlere har tilgang til alle systemer både på statlig og på kommunal side. Dette indikerer at NAV-kontorene ikke har noen felles praksis når det gjelder tilgang til ulike saksbehandlingssystemer.

Ved flere kontor understreker både ledere og ansatte i intervju at tilgang til relevant informasjon er en viktig forutsetning for å gi brukerne

raskere og mer helhetlig bistand. I undersøkelsen oppgir 40 prosent av de statlig ansatte at de i liten eller meget liten grad har tilgang til de nødvendige opplysningene fra kommunale saksbehandlingssystemer. Videre er det bare 7 prosent av de kommunalt ansatte som opplyser at de i liten eller meget liten grad har tilgang til de nødvendige opplysningene fra statlige saksbehandlingssystemer. Ved kontor med todelt ledelse opplyser imidlertid 17 prosent av de kommunalt ansatte at de i liten eller meget liten grad har tilgang til de nødvendige opplysningene fra statlige systemer.

Arbeidsdepartementet opplyser i intervju at det er kjent med at det er praktiske problemer knyttet til at kommunene har forskjellige systemer for sosialtjenesten. Departementet opplyser videre at det kan la seg gjøre å legge til rette for utveksling av informasjon mellom IKT-systemer, men begrensninger knyttet til personvern hensyn kommer i veien både når lokalkontor skal kommunisere med kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene, og når informasjon skal utveksles mellom kommunale systemer og for eksempel kontaktsentrene (telefonisk førstelinjetjeneste i NAV). Ifølge departementet er direktoratet opptatt av at de statlige dataløsningene ikke skal være til hinder for integrering mellom stat og kommune i NAV-kontorene, men departementet kan ikke se at staten kan gå lenger enn de gjør i dag, med hensyn til å påvirke lokale løsninger.

I intervju opplyser direktoratet at kommunene til en viss grad er involvert i prosessen rundt utviklingen av nye IKT-systemer. Ifølge direktoratet er det utarbeidet en rapport på

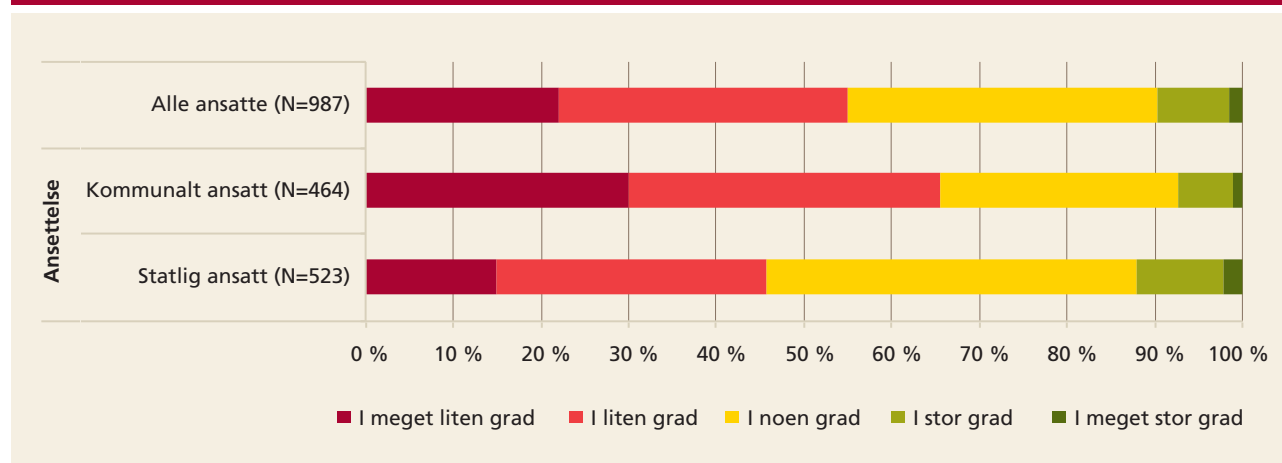
overordnet nivå (*kvalitetssikringsrapport 1*) om moderniserte IKT-løsninger, som legger stor vekt på at ulike interesser skal bli hørt i dette arbeidet. Saken er presentert for Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og rådmannsutvalget, men detaljene i dette arbeidet er ikke klare ennå. Direktoratet opplyser videre at det har fått tilbakemeldinger fra de ansatte ved NAV-kontorene om at IKT-systemene er for dårlige og ikke tilstrekkelig samordnet. Ifølge direktoratet ville det vært klart best for brukerne om NAV-kontorene hadde ett felles IKT-system, men etaten har ennå ikke kommet dit at den grunnleggende IKT-infrastrukturen er på plass.⁵³

KS opplyser i intervju at direktoratet ikke involverer kommunene i tilstrekkelig grad når det gjelder å undersøke hvilke konsekvenser endringer i for eksempel IKT-systemer har for kommunene. KS opplyser at verken KS eller enkeltkommuner, så langt de kjenner til, har vært involvert i utarbeidelsen av de statlige IKT-systemene Arena og Gosys. KS opplyser i intervju at de opplever at viljen til å løse IKT-utfordringene er til stede i arbeids- og velferdsetaten, men at det i praksis er komplisert å få til et samarbeid mellom stat og kommune på området.

5.3 Kompetanse og opplæring i saksbehandlingssystemer

Et flertall av de ansatte mener at statlig ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer. Figur 7 viser at 55 prosent av de ansatte mener at statlig ansatte i liten eller meget liten grad har god kompetanse

Figur 7 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at de statlig ansatte ved kontoret har god kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer?



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

53) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet september 2011.

på kommunale saksbehandlingssystemer. Blant kommunalt ansatte er denne andelen 66 prosent, mens 46 prosent av de statlig ansatte mener det samme.

Mange ansatte bekrefter i intervju at statlig ansatte mangler kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer. Ansatte ved flere kontor etterlyser tiltak for å heve de statlig ansattes kompetanse på disse systemene. 64 prosent av de statlig ansatte opplyser gjennom spørreundersøkelsen at de i liten eller meget liten grad har fått tilstrekkelig opplæring i å bruke kommunale saksbehandlingssystemer.

At statlig ansatte mangler kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer, bekreftes av lederne. 37 prosent av lederne oppgir at statlig ansatte i liten eller meget liten grad har god kompetanse på kommunale saksbehandlingssystemer. Blant ledere ved tolederkontor mener 65 prosent dette.

Spørreundersøkelsen viser videre at 73 prosent av lederne er helt eller delvis enig i statlig ansatte med oppgaver i publikumsmottaket har kompetanse til å hente nødvendige opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer. 89 prosent av lederne er enig i at kommunalt ansatte med oppgaver i publikumsmottaket har kompetanse til å hente nødvendige opplysninger fra statlige saksbehandlingssystemer.

Undersøkelsen viser at drøyt halvparten av de ansatte opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i statlige systemer i stor grad, omtrent 33 prosent oppgir å ha fått det i noen grad, mens 15 prosent mener de har fått det i liten grad. Undersøkelsen viser videre at 85 prosent av de ansatte oppgir at de i noen grad, i stor grad eller i meget stor grad har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av statlige saksbehandlingssystemer. Andelen kommunalt ansatte som mener at de i noen grad, i stor grad eller i meget stor grad har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av disse systemene, er imidlertid 63 prosent.

Flere ansatte opplyser i intervju og i fritekstsvarerne i spørreundersøkelsen at det på grunn av stort arbeidspress ikke settes av nok tid og ressurser til kompetansetiltak, blant annet knyttet til saksbehandlingssystemer, ved kontorene.

6 Hvilke konsekvenser har partnerskapet for brukere med behov for koordinerte tjenester?

6.1 Opplæring for å kunne informere og veilede brukerne

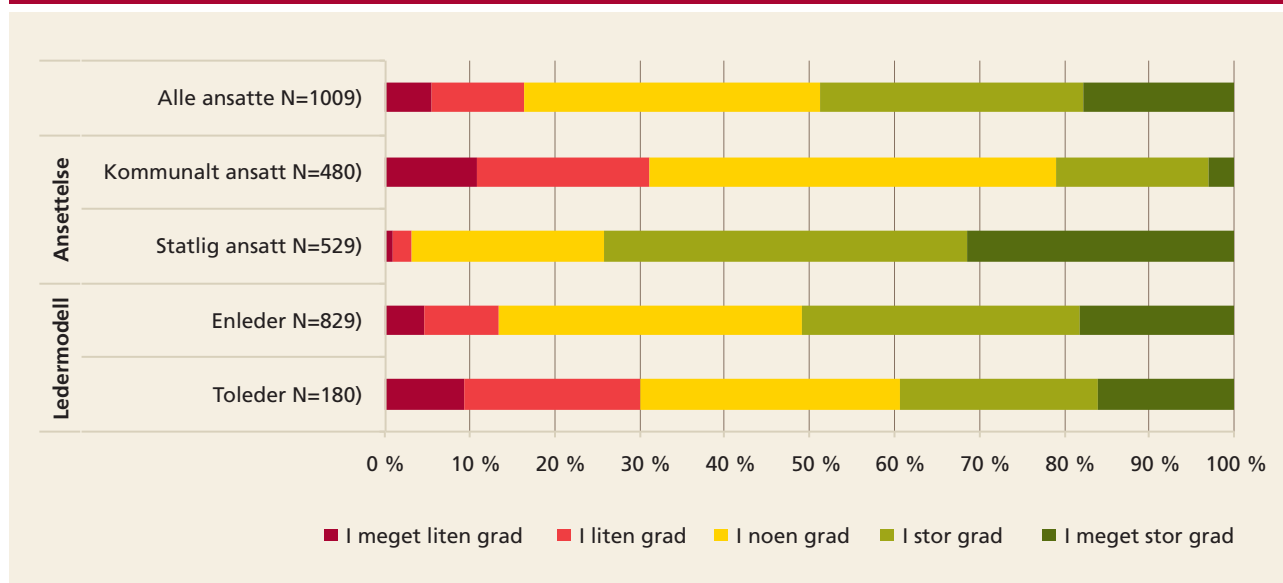
Ressurskartleggingen i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som ble gjennomført i 2011, viser at statlig ansatte brukte om lag 8 prosent av arbeidstiden på interne opplæringsaktiviteter, mens kommunalt ansatte brukte 10 prosent av arbeidstiden på slike aktiviteter.

Figur 8 viser at om lag halvparten av de ansatte sier at de i stor eller meget stor grad har fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om statlige ytelser og virkemidler. Figuren viser videre at nesten halvparten av de kommunalt ansatte opplever at de i noen grad har fått tilstrekkelig opplæring. Drøyt 30 prosent av de kommunalt ansatte mener at de i liten eller meget liten grad har fått dette, mens drøyt 20 prosent av de kommunalt ansatte mener de har fått slik opplæring i stor eller meget stor grad. Den tilsvarende andelen blant statlig ansatte er over 70 prosent. Figuren viser videre at 30 prosent av de ansatte ved tolederkontor og 15 prosent av de ansatte ved enlederkontor i liten eller meget liten grad opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring til å veilede brukere om statlige virkemidler og ytelser. Det er liten forskjell mellom ansatte som har oppgaver i publikumsmottaket, og dem som ikke har det.



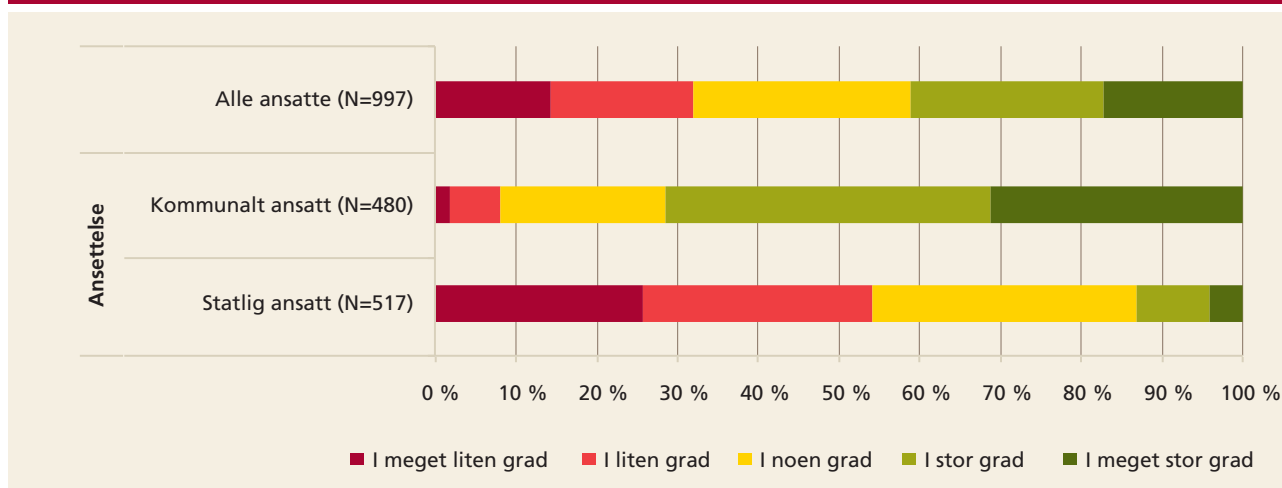
Kilde: Colourbox

Figur 8 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om statlige ytelser/virkemidler?



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

Figur 9 De ansattes svar på spørsmålet: I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om kommunale ytelser/virkemidler?



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

Figur 9 viser at 33 prosent av de ansatte oppgir at de i liten eller meget liten grad har fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukerne om kommunale ytelser og virkemidler. Figuren viser videre at blant statlig ansatte er det omtrent 55 prosent som svarer dette, mens den tilsvarende andelen blant kommunalt ansatte er 8 prosent. Det er små forskjeller mellom ansatte ved kontor med én leder og ansatte ved kontor med to ledere når det gjelder dette spørsmålet.

Flere brukerorganisasjoner hevder i intervju at tankegangen om én dør i NAV er god, samtidig som de påpeker at dette gjør systemet sårbart. Møtet mellom brukeren og en enkelt NAV-ansatt blir avgjørende for hva slags oppfølging en person får, og brukeren er avhengig av at den veilederen han eller hun møter ved NAV-kontoret, har god kompetanse. Spesielt de ressursvake brukerne er, ifølge flere brukerorganisasjoner, utsatt hvis veilederens kompetanse er mangelfull. Flere organisasjoner opplever at veilednings- og informasjonsrollen blir mangelfullt utført ved mange NAV-kontor, og at veilederne i førstelinjen i for liten grad evner å forholde seg til brukernes sammensatte behov og utfordringer. Flere brukerorganisasjoner mener denne variasjonen i kompetanse, både når det gjelder regelverket som skal forvaltes, og vurderingen av brukernes helse-situasjon, er en hovedutfordring for NAV.

Mange ansatte opplyser at kurs og annen systematisk opplæring knyttet til ytelser og virkemidler er et område som blir nedprioritert ved kontorene. Samtidig er det flere ansatte som

hevder at man gjennom samarbeid gradvis blir bedre på dette området.

Ifølge tildelingsbrevet for 2011 fra Arbeidsdepartementet er det en forutsetning for å realisere målene med NAV-reformen at de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen får den opplæringen og kompetansen som skal til for at forvaltningens oppgaver kan løses med god kvalitet. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal følge opp arbeidet med å utvikle en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsforvaltningen.

I tildelingsbrevene for 2010 og 2011 ber departementet direktoratet om å rapportere tertialvis om kompetansetiltak som gjennomføres i arbeids- og velferdsforvaltningen de respektive årene, herunder tiltak for å legge til rette for god kompetanse og kvalitet i sosiale tjenester. Departementet legger til grunn at rapporteringen kan bygge på rapporteringene fra fylkene til direktoratet om kartlagt kompetansebehov og gjennomført opplæring, samt kompetansetiltak som direktoratet ellers måtte ha opplysninger om.

Departementet opplyser i intervju at det er gjennomført mange sentrale opplæringstiltak i regi av direktoratet. Ifølge departementet er det imidlertid for omfattende å sette sammen en oversikt over alle de kompetansetiltakene som gjennomføres lokalt. Departementet har derfor ikke oversikt over disse. Departementet opplyser videre at den enkelte kommune selv har ansvaret for opplæringen knyttet til tolkningen av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Helsetilsynet samler inn informasjon om klagesaker ved NAV-kontorene og gir

tilbakemelding om kompetansebehov til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Departementet opplyser i intervju at det ikke finner det overraskende at statlig ansatte har mindre kompetanse om ytelser og virkemidler på det kommunale ansvarsområdet enn omvendt. Dette kan ifølge departementet skyldes at økonomisk sosialhjelp er behovsprøvd, og at ansatte skal vurdere om brukerne har rett på statlige ytelser, før sosialhjelp gis, mens de statlige ytelsene er rettighetsbasert og ikke krever innsikt i kommunale ytelser. Statlig ansatte trenger derfor, ifølge departementet, i begrenset grad informasjon om de kommunale tjenestene for å utføre sine oppgaver. De kommunale ytelsene blir vedtaksbehandlet ved NAV-kontoret, mens dette i liten grad er tilfellet for de statlige ytelsene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i virksomhetsrapporten for 1. og 2. tertial 2011 at det gjennomfører flere tiltak for å sikre utviklingen av god kompetanse og kvalitet i sosialtjenesten og koordinering med andre tjenester. Som eksempel på konkrete tiltak viser direktoratet til løpende kontakt med fylkesmannsembetene og til gjennomføring av konferanser der ansatte og ledere ved NAV-kontorene utveksler erfaringer. Direktoratet opplyser i virksomhetsrapporten for 2. tertial 2011 at det sammen med Fylkesmannen vil sette i verk opplæringstiltak som et ledd i å legge til rette for god kompetanse og kvalitet i sosialtjenesten straks rundskrivet om lov om sosiale tjenester i NAV er ferdig.⁵⁴ I virksomhetsrapporten for 1. tertial 2011 skriver direktoratet at hovedinntrykket er at kompetanseutviklingen skjer gjennom lokal fagopplæring basert enten på individuelle behov eller på kontorets behov, men at det lokalt i varierende grad dokumenteres hvilke utfordringer kompetansetiltakene er ment å skulle svare på. Fylkesmennene har i årsrapportene for 2009 og 2010 rapportert om gjennomførte kompetansehevingstiltak, hovedsakelig knyttet til kvalifiseringsprogrammet.

Departementet viser i brev av 29. mars 2012 til at regjeringen i Meld. St. 13 (2011–2012) skriver at det blant annet som følge av NAV-reformen kreves nye måter å arbeide på, og at mer av arbeidet vil skje i tverrfaglige team. Ifølge departementet vil denne stortingsmeldingen være et viktig grunnlag for departementets oppfølging av kompetansebehovene på NAV-kontorene.

54) Virksomhetsrapport 2. tertial 2011: "Under forutsetning om at forskriften trår i kraft 1. januar 2012, vil rundskrivet foreligge i februar 2012."

6.2 Ivaretagelse av personvernet i publikumsmottaket

Stat og kommune har et felles ansvar for at NAV-kontorene er utformet slik at brukerne kan legge fram sin sak uforstyrret og med nødvendig konfidensialitet. Brukere som henvender seg til et NAV-kontor, vil som regel måtte oppgi personopplysninger, og saksbehandlerne er ofte avhengige av detaljert informasjon for at brukerne skal få nødvendig hjelp og oppfølging.

I mål- og disponeringsbrevene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke for 2009 og 2011 har direktoratet trukket fram at den fysiske utformingen av NAV-kontorene skal tilfredsstille kravene til universell utforming, personvern for brukerne og sikkerhet for egne medarbeidere, samtidig som en effektiv arbeidsflyt skal ivaretas.⁵⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i mål- og disponeringsbrevet for 2009 at det også forventer at fylkene tar med seg konseptet i veilederen for fysisk utforming inn i samarbeidet med kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller krav om at NAVs bygninger skal være tilgjengelige for brukerne uavhengig av funksjonsevne. Forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det, skal kunne legge fram sin sak uforstyrret.⁵⁶

Ifølge direktoratet må NAV Fylke sikre at NAV-kontorene ivaretar personvernet og taushetsplikten i møtet med brukerne i publikumsmottaket. Dette handler både om hvordan veiledere/verter samtaler med brukerne, og om den fysiske utformingen av publikumsarealet, herunder publikums- pc. Direktoratet stiller i mål- og disponeringsbrevet for 2011 krav om at informasjonssamtaler med sensitivt innhold og oppfølgingssamtaler med brukere skal skje i samtalerom og ikke i åpent publikumsareal.⁵⁷

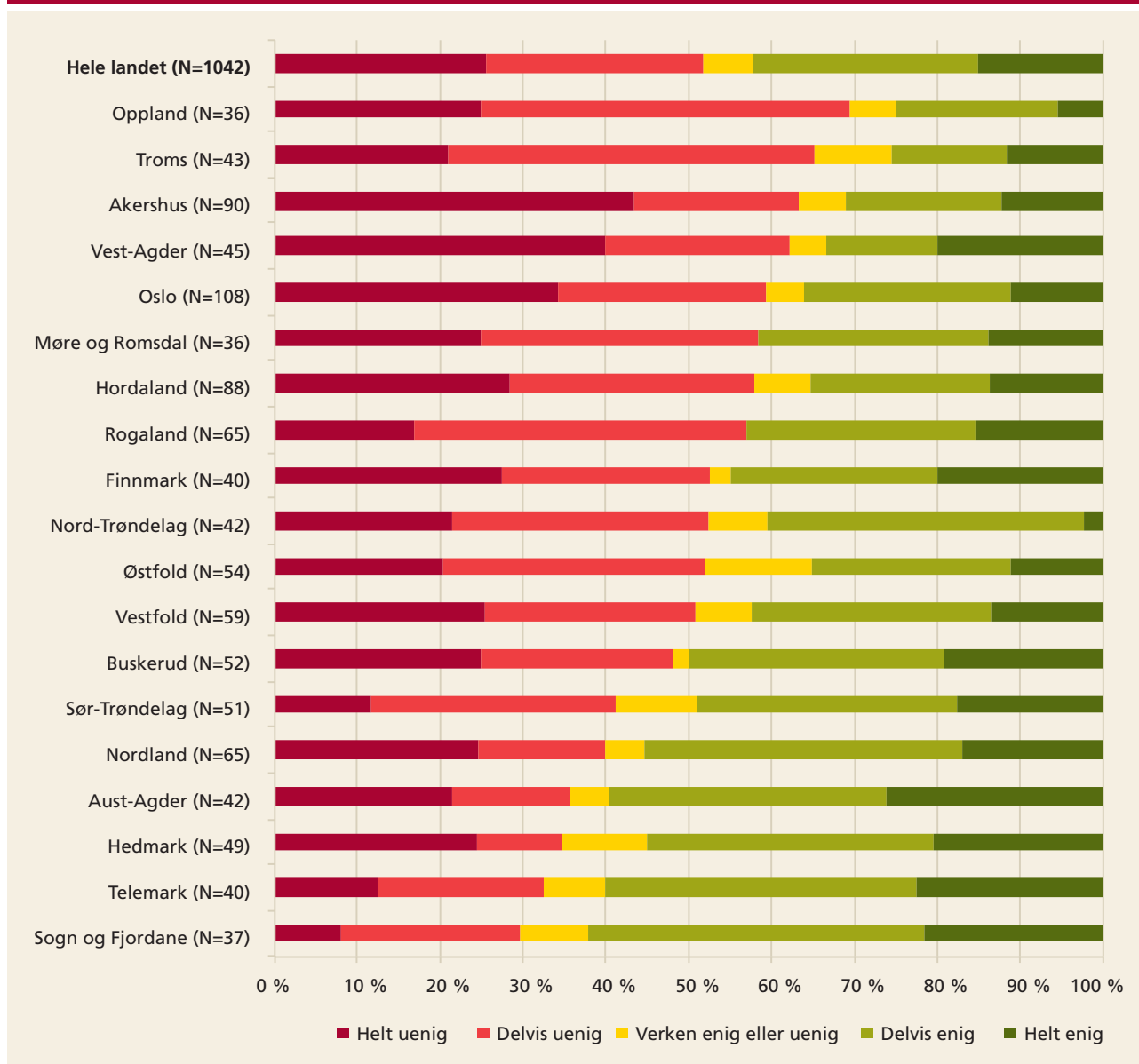
Figur 10 viser at for hele landet er det vel 50 prosent av de ansatte som er helt eller delvis uenig i påstanden om at publikumsmottaket har en utforming som ivaretar personvernet, mens drøyt 40 prosent er helt eller delvis enig i påstanden. Figuren viser at andelen som sier seg helt eller delvis uenig i at personvernet er ivaretatt, varierer fra omtrent 70 prosent av de spurte i Oppland til 30 prosent av de spurte i Sogn og

55) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2009", s.14.

56) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2010", s.15.

57) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2011", s. 18.

Figur 10 Hvor enig eller uenig ansatte er i påstanden: Publikummottaket har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. Etter fylke



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

Fjordane. I 12 av de 19 fylkene er over halvparten av de ansatte helt eller delvis uenig i påstanden om at publikummottaket er utformet på en måte som ivaretar personvernet.

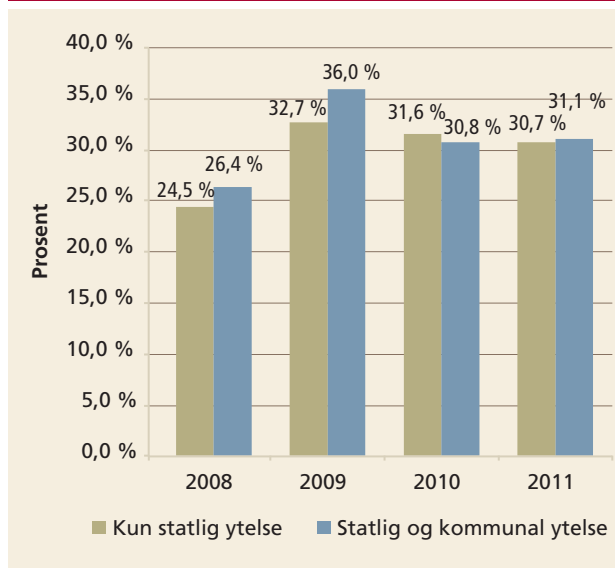
Undersøkelsen viser videre at andelen ansatte som er uenig i påstanden, er 54 prosent ved store kontor (mer enn 30 statlig ansatte) og 38 prosent ved små kontor (færre enn 6 statlig ansatte).

Flere brukerorganisasjoner bekrefter i intervju at mange NAV-kontor har et publikummottak som ikke ivaretar personvernet, og påpeker at dette er problematisk fordi brukerne ikke kan legge fram sin sak på en diskret måte.

Figur 11 viser at rundt en tredel av brukerne i 2011 er uenig i påstanden om at det er mulig å legge fram sin sak uforstyrret ved NAV-kontoret dersom man har behov for det. Andelen er nær uendret fra 2010 og noe lavere enn i 2009, men markert høyere enn i 2008. Figuren viser videre at det er liten forskjell mellom dem som kun mottar statlige ytelser, og dem som mottar både statlige og kommunale ytelser.

58) Figuren viser andelen som svarer 1 til 3 på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Kategoriene 1 til 3 er videre i rapporten omtalt som "helt eller delvis uenig", mens kategoriene 4 til 6 er omtalt som "helt eller delvis enig". Det er i figuren skilt mellom dem som kun mottar statlige ytelser, og dem som mottar både statlige og kommunale ytelser. For gruppen som kun mottar statlig(e) ytelse(r) varierer antall respondenter mellom 4072 og 4440 i de ulike årene. For gruppen som mottar både statlig(e) og kommunal(e) ytelse(r), varierer antall respondenter fra 303 og til 494.

Figur 11 Andelen brukere som er uenig i påstanden: Det er mulig å legge fram sin sak uforstyrret ved NAV-kontoret dersom man har behov for det. 2008–2011⁵⁸



Kilde: AVDs personbrugerundersøkelser

Fylkesmennene gjennomførte i 2010 et landsomfattende tilsyn med de sosiale tjenestene i NAV. Helsetilsynet oppsummerte disse funnene i en rapport i 2011.⁵⁹ I rapporten ble det blant annet trukket fram at det i noen kommuner ikke var lagt til rette for at brukerne fikk framføre sine behov i fortrolighet. De ansatte hadde til dels mangelfulle kunnskaper om reglene for taushetsplikt, og den fysiske utformingen av mottaket ga ikke muligheter for skjermede samtaler. Helsetilsynet mente det var særlig behov for å etablere rutiner for å overvåke om taushetsplikten blir overholdt i mottaket. Arbeidsdepartementet presiserer i brev av 29. mars 2012 at tilsyn har vist at ivaretagelsen av personvern hensyn dreier seg om den fysiske utformingen av mottakene, de ansattes kompetanse, hvordan den enkelte blir møtt i mottaket, og om det blir brukt skjermingsrom.

Departementet har blant annet i tildelingsbrevet for 2010 lagt vekt på at forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det, skal kunne legge fram sin sak uforstyrret. Det stilles også krav om at kontorene skal ha universell utforming. Fylkesmennene fører tilsyn med dette og følger opp eventuelle avvik. Departementet hevder i intervju at det ikke har andre virkemidler i denne sammenhengen enn å opprettholde kravet som et styringssignal i tildelingsbrevet. Ifølge departementet kan det tenkes at det i praksis kan

oppstå utfordringer i samarbeidet med kommunen omkring utforming av publikumsmottak, men uansett er kommune og stat underlagt samme lovkrav.

Direktoratet har, så vidt revisjonen kan se, verken i virksomhetsrapportene for 2010 eller for 1. og 2. tertial 2011 rapportert om hvordan etaten legger til rette for at brukere som har behov for det, skal kunne legge fram sin sak uforstyrret.

6.3 Kvalifiseringsprogrammet

I november 2007 iverksatte regjeringen kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifikasjonsstønad som et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet krever et tett samarbeid mellom det kommunale og det statlige ansvarsområdet i NAV-kontoret. Ordningen forutsetter bruk av store deler av NAV-kontorenes samlede virkemidler for oppfølging innenfor både det statlige og det kommunale ansvarsområdet. Kommunen har det juridiske ansvaret for brukernes rettigheter når det gjelder å delta i kvalifiseringsprogrammet, mens staten har ansvar for at det finnes egnede arbeidsmarkedstiltak som bidrar til at brukerne kommer i arbeid og aktivitet. Det er derfor en forutsetning for at ordningen skal lykkes, at tjenester på tvers av ansvarsområdene er godt integrerte. Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne – typiske langtidsmottakere av sosialhjelp. Programmet skal gjennom bedre oppfølging av målgruppen bidra til å redusere antall mottakere av sosialstønad og medvirke til at flere kommer i arbeid.

Omtrent 9000 personer deltok i programmet ved utgangen av hver måned i 2010. Ved utgangen av august 2011 var det 7400 deltakere i programmet. Andelen som gikk ut i fast arbeid etter avsluttet program, var 51 prosent i 2008, 35 prosent i 2009, 28 prosent i 2010 og 29 prosent etter 2 tertial 2011. Samtidig har overgangen fra kvalifiseringsprogrammet til midlertidig inntektssikring økt. I 2008 var det 15 prosent som gikk over til midlertidig inntektssikring, mens tilsvarende andeler var 19 prosent i 2009 og 25 prosent i 2010.⁶⁰

60) Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007–2010, Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

59) Rapport fra Helsetilsynet 4/2011.

Gjennom spørreundersøkelsen til de ansatte er det undersøkt hvordan henholdsvis statlig og kommunalt ansatte opplever at de samarbeider om brukere på kvalifiseringsprogrammet.

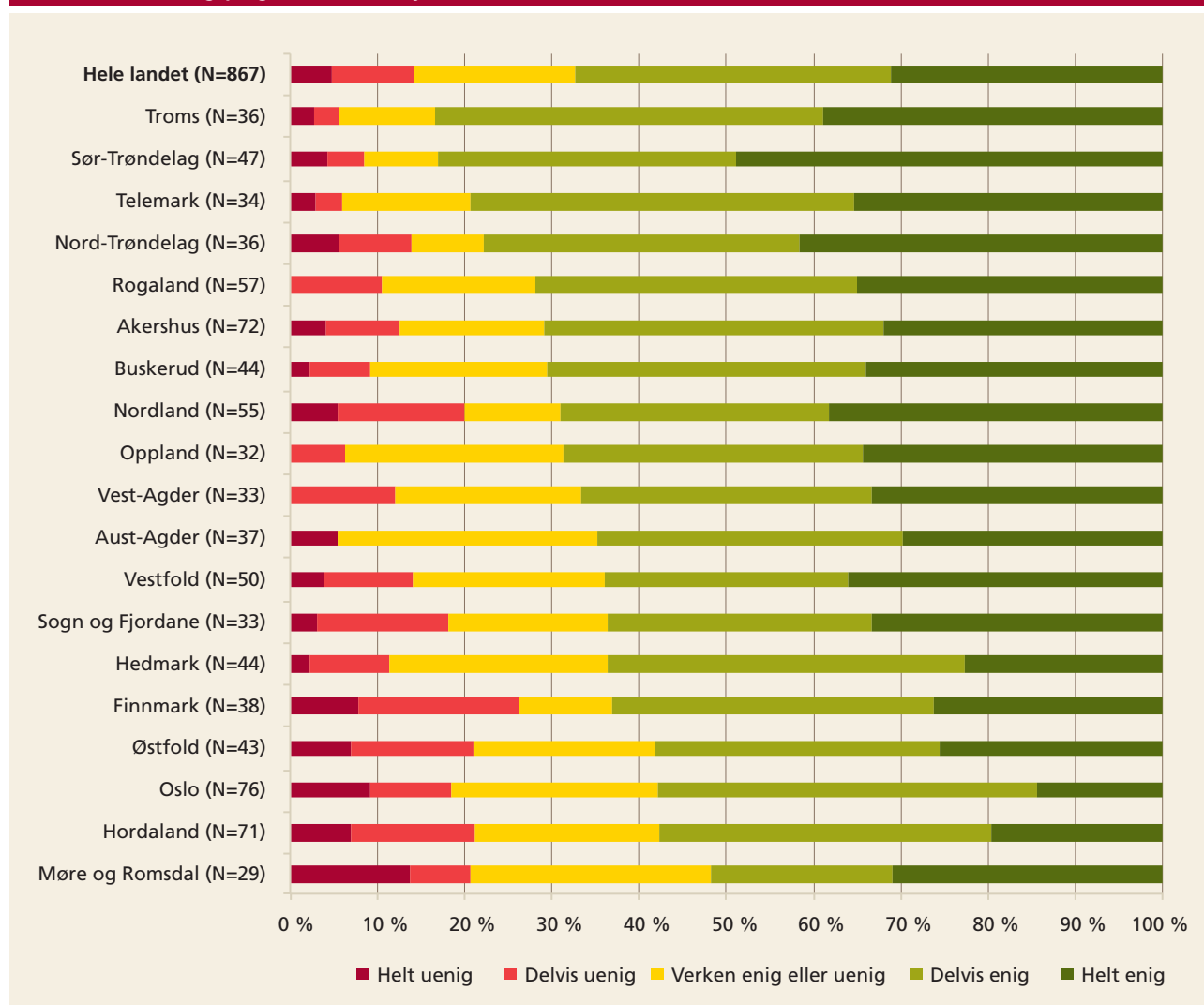
Figur 12 viser at for landet som helhet er det omtrent 67 prosent som er helt eller delvis enig i at statlig og kommunalt ansatte samarbeider godt om brukere på kvalifiseringsprogrammet. I Sør-Trøndelag og Troms er omtrent 82 prosent helt eller delvis enig i påstanden, mens i Møre og Romsdal er drøyt halvparten helt eller delvis enig i den samme påstanden.

Mange ledere og ansatte ved NAV-kontor opplyser i intervju at kvalifiseringsprogrammet er et godt tiltak og et nyttig virkemiddel overfor brukere som tidligere ikke kom i arbeid og aktivitet.

Mange mener også at denne brukergruppen følges opp i større grad enn de fleste andre brukergrupper så lenge de er i programmet.

Noen ansatte peker på at det ofte er tilfeldig om en bruker mottar kvalifiseringsstønning eller arbeidsavklaringspenger (AAP), og at personer som mottar AAP, får mye mindre oppfølging, selv om oppfølgingsbehovet reelt sett er det samme. Dette gjelder også personer som går ut av kvalifiseringsprogrammet og over på AAP. Ansatte ved noen kontor opplyser også at brukere som går fra kvalifiseringsprogrammet over til AAP, ofte får tildelt en ny veileder, og at dette er uheldig. Flere ansatte mener det er litt for tilfeldig hvor brukerne av kvalifiseringsprogrammet som ikke kommer i arbeid og utdanning, havner etter endt løp, og at dette i for stor grad avhenger av

Figur 12 Hvor enig eller uenig ansatte er i påstanden: Statlig og kommunalt ansatte samarbeider godt om brukere på kvalifiseringsprogrammet. Etter fylke



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved lokale NAV-kontor april 2011

hvilke ordninger veilederen har kompetanse om. Ansatte ved flere kontor hevder at de har tatt inn brukere i kvalifiseringsprogrammet som ikke har vært klare for denne aktivitetsbaserte ytelsen. En årsak som nevnes i denne forbindelsen, er ledernes ønske om å nå målekortets måltall om antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Flere brukerorganisasjoner framhever at kvalifiseringsprogrammet er et godt tiltak, at deltakerne her får god oppfølging og god informasjon, og at de i større grad enn andre brukere får én saksbehandler å forholde seg til. Én av brukerorganisasjonene er bekymret for at det kan ta lang tid før deltakerne i kvalifiseringsprogrammet får et egnet tiltakstilbud. En annen organisasjon mener at det har blitt vanskeligere å komme inn på programmet over tid, og at en del brukere som burde vært i programmet, får tilbud om AAP i stedet. En annen organisasjon trekker samtidig fram at det er et positivt trekk ved NAV at man har fått økt oppmerksomhet knyttet til arbeid og aktivitet for brukere som tidligere bare hadde kontakt med sosialtjenesten. Ifølge organisasjonen bidrar dette til at de som er langt unna arbeidslivet, enklere kan komme i arbeid, og at kvalifiseringsprogrammet er et tiltak som har bedret denne muligheten. Flere brukerorganisasjoner mener imidlertid at NAV fremdeles har utfordringer når det gjelder å få personer med sammensatte problemer over i ordinært arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det har et fagansvar når det gjelder kompetanseutvikling, utvikling av arbeidsmetoder og saksbehandlingsrutiner for kvalifiseringsprogrammet, og at dette følges opp månedlig. Ifølge direktoratet er det en økende tendens til at flere brukere går fra kvalifiseringsprogrammet til arbeidsavklaringspenger. Dette vil direktoratet følge opp. Direktoratet mener det hadde vært en fordel om antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet hadde vært en kommunal styringsparameter i målekortet.

I tildelingsbrevet for 2011 skriver Arbeidsdepartementet at Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med kommunen skal bidra til å redusere antall langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp og fremme overgang til arbeid og aktivitet blant annet ved å legge til rette for en god gjennomføring av ordningen med kvalifiseringsprogram. Ifølge departementet utgjør statlige arbeidsmarkedstiltak en vesentlig del av tiltakene i kvalifiseringsprogrammet. Arbeidsdepartementet uttaler at den samlede

kompetansen ved NAV-kontorene skal utnyttes, herunder både sosialfaglig og arbeidsmarkedsfaglig kompetanse. Direktoratet har ifølge departementet et særlig ansvar for kompetanseutvikling, utvikling av arbeidsmetoder og saksbehandlingsrutiner. Videre opplyser departementet i intervju at innføringen av kvalifiseringsprogrammet og felles arbeidsevnevurdering er lovkrav som gir føringer for samarbeidet mellom stat og kommune. Departementet mottar tertialvis rapportering fra direktoratet om ordningen. Denne gir ifølge departementet mye informasjon om samarbeidet mellom stat og kommune. I tillegg til dette opplyser departementet å ha mottatt tre rapporter fra følgeevalueringen av kvalifiseringsprogrammet. Departementet mener at resultatene fra disse evalueringene tyder på en positiv utvikling, og viser til at deltakere i programmet bruker både kommunale og statlige tiltak.

Bevilgningene til kvalifiseringsprogrammet gis som en del av rammebevilgningen til kommunene. Departementet anser kvalifiseringsprogrammet som et av de viktigste virkemidlene for å bygge opp under NAV-partnerskapet og som en rettighet som kommunen ikke har anledning til å avslå med henvisning til økonomiske forhold. Departementet opplyser at det følger opp de avslagene som gis, og undersøker hvordan disse begrunnes. Det at ordningen er lagt under lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, påvirker i liten grad hvordan departementet følger opp ordningen. Departementet opplyser i intervju at ordningen følges opp tettere enn noe annet enkeltområde innenfor Arbeidsdepartementets ansvarsområde, og langt tettere enn andre områder som ligger under det kommunale ansvarsområdet. En undersøkelse om bruken av programmet er planlagt gjennomført i 2012.

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om kvalifiseringsprogrammet i alle tertialrapportene fra og med 1. tertial 2009 til og med 2. tertial 2011. I tillegg er det i 2011 laget en rapport som inngår i direktoratets rapporteringer til Arbeidsdepartementet i tilknytning til arbeidet med kvalifiseringsprogrammet. I virksomhetsrapporten for 2. tertial 2011 rapporterer direktoratet om en nedgang i antall deltakere i programmet. Ifølge direktoratet har kommunene fått økt rammebevilgningen til dekning av merutgifter i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet. Direktoratet sier i intervju at det er en bekymringsfull utvikling at noen kommuner synes å ønske å spare penger ved å praktisere en form for inntaksstopp

til kvalifiseringsprogrammet eller ved å skrive deltakere for tidlig ut av programmet. Direktoratet opplyser videre at det ikke kan gripe inn overfor denne utviklingen, ettersom ordningen er et kommunalt ansvar. Direktoratet legger vekt på å stille tiltaksplasser til rådighet.

Undersøkelsen viser at mange ansatte opplever at samarbeidet ved en del kontor ikke fungerer godt nok. Omtrent halvparten av de ansatte er helt eller delvis enig i påstanden om at det at stat og kommune har ulike ansvarsområder, gjør det vanskelig å gi en individuell og tett oppfølging av brukerne. Omtrent 35 prosent er helt eller delvis uenig i denne påstanden. Ved kontor med todelt ledelse er 60 prosent av respondentene helt eller delvis enig i påstanden, mens den tilsvarende andelen ved enlederkontor er knapt 50 prosent.

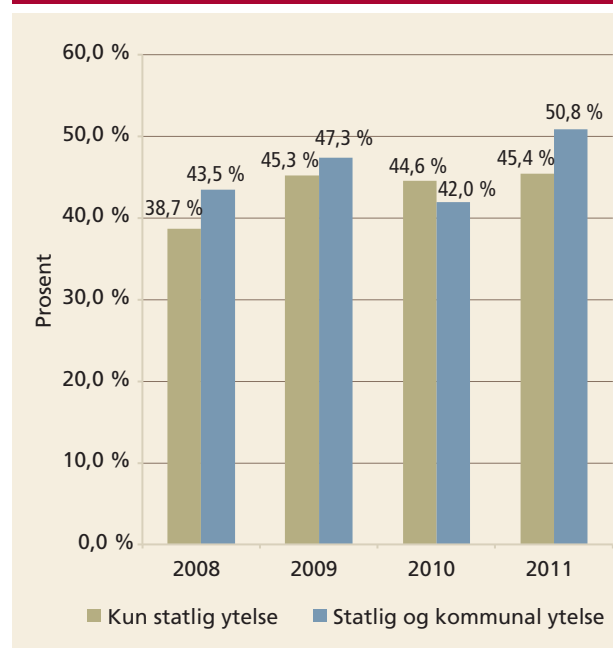
Omtrent 71 prosent av lederne ved enlederkontor og 39 prosent av lederne ved tolederkontor mener at personer med sammensatte behov får et helhetlig tjenestetilbud i stor eller meget stor grad.

6.4 Brukernes tilfredshet med informasjonen og servicen fra NAV

Ifølge tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2010 skal arbeids- og velferdsetaten møte brukerne med service, respekt, kompetanse, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. I NAVs personbrugerundersøkelse er det blant annet spurt om brukerne får den informasjonen de har behov for fra NAV, og hvor fornøyd de er med servicen fra kontoret. Det er viktig at statlig og kommunal side samarbeider godt om brukere som mottar både statlige og kommunale ytelser. Hvor fornøyd denne gruppen er, kan si noe om hvordan samarbeidet mellom statlig og kommunal side fungerer. Det er derfor skilt mellom brukere som kun mottar statlige ytelser, og brukere som mottar både statlige og kommunale ytelser. Brukerundersøkelsen er gjennomført for årene 2008–2011.

Figur 13 viser at andelen brukere som er uenig i at de får den informasjonen de har behov for fra NAV, varierer mellom omtrent 40 prosent og 50 prosent i perioden 2008–2011, og at andelen misfornøyde brukere er høyere i 2011 enn den var i 2008. Bortsett fra i 2010 er andelen som sier seg uenig i påstanden, noe høyere for brukere som mottar både statlige og kommunale ytelser, enn for brukere som kun mottar statlige ytelser.

Figur 13 Andelen brukere som sier seg uenig i påstanden: Jeg får den informasjonen jeg har behov for (fra NAV) ⁶¹



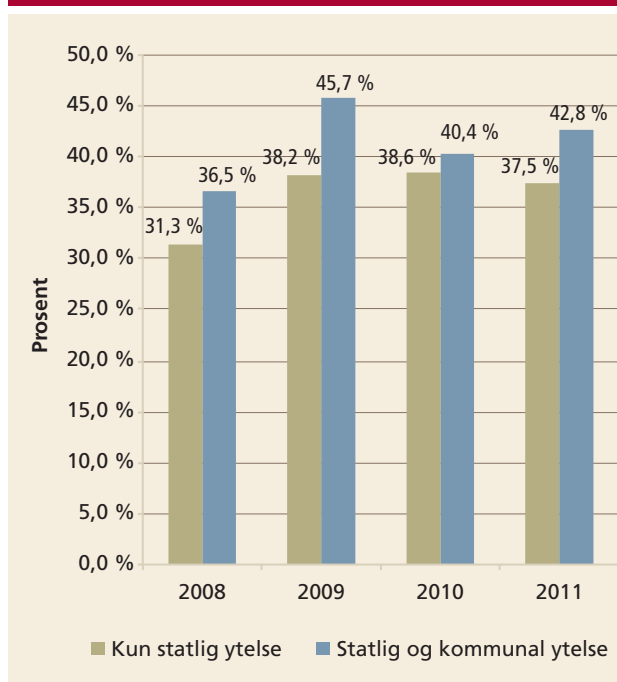
Kilde: AVDs personbrugerundersøkelse

Figur 13 viser videre at i 2011 er om lag 51 prosent av brukerne som mottar både en statlig og en kommunal ytelse, uenig i at de får den informasjonen de har behov for. Dette er en økning på 9 prosentpoeng fra 2010. For brukergruppen som mottar kun statlige ytelser, økte andelen misfornøyde brukere fra 2008 til 2009, og har siden da holdt seg stabilt på 45 prosent.

Figur 14 viser at andelen brukere som er misfornøyd med servicen, er høyere i 2011 enn den var i 2008. I hele perioden er en større andel av de brukerne som mottar både en statlig og en kommunal ytelse, mindre fornøyd med servicen i NAV helhetlig sett enn dem som kun mottar statlige ytelser. Brukere som mottar ytelser fra begge ansvarsområder, opplever i mindre grad enn dem som mottar ytelser fra ett av ansvarsområdene, at NAV innfrir forventningene deres.

61) Figuren viser andelen som svarer 1 til 3 på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. For gruppen som kun mottar statlig(e) ytelse(r) varierer antall respondenter mellom 6385 og 6825 i de ulike årene. For gruppen som mottar både statlig(e) og kommunal(e) ytelse(r), varierer antall respondenter fra 407 til 635.

Figur 14 Andelen brukere som er misfornøyd med servicen hos NAV helhetlig sett⁶²



Kilde: AVDs personbrugerundersøkelse

6.5 Brukerutvalg

Ifølge mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene i 2009 og 2010 skal NAV videreføre arbeidet med både individbasert og systembasert brukermedvirkning. NAV-kontorene må, som en del av samarbeidet med kommunene, utvikle gode arbeidsprosesser som inkluderer aktiv brukermedvirkning.⁶³ Ifølge mål- og disponeringsbrevet for 2011 skal systembasert brukermedvirkning ivaretas blant annet gjennom formalisert samarbeid med partene i arbeidslivet og andre brukerorganisasjoner. På lokalt nivå skal formen på brukermedvirkningen diskuteres med kommunen.⁶⁴

I spørreundersøkelsen til lederne er det 208 ledere som oppgir at det er etablert et brukerutvalg ved kontoret. Dette tilsvarer omtrent 50 prosent av dem som besvarte undersøkelsen. Av de lederne som oppgir at de har et bruker-

utvalg, er det 54 prosent som svarer at samarbeidet med brukerutvalget fungerer godt eller meget godt. Dette betyr at omtrent 27 prosent av kontorene har brukerutvalg som lederne mener fungerer godt eller meget godt.

Av de lederne som oppgir at de har et brukerutvalg, er det omtrent 58 prosent som oppgir at innspillene fra brukerutvalget i liten eller meget liten grad har bidratt til at brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune, får en god oppfølging. 55 prosent av lederne oppgir i spørreundersøkelsen at brukerorganisasjoner i liten eller meget liten grad har bidratt med innspill til utformingen av kontorets tjenester.

Flere brukerorganisasjoner hevder at de lokale brukerutvalgene i liten grad fungerer. En av de store organisasjonene mener det er omtrent 10 prosent av kontorene som har brukerutvalg som fungerer etter hensikten. Mange brukerorganisasjoner hevder at ved de kontorene det er etablert brukerutvalg, fungerer disse som et råd som primært mottar informasjon, og som er uten reell innflytelse, og at møtene har en form som ikke inviterer til dialog. Én av organisasjonene er opptatt av at NAV ber brukerrepresentantene om å gjøre en jobb for dem, og at NAV derfor bør være villig til å legge mer til rette for at brukermedvirkningen skal fungere godt. Organisasjonen opplyser at det er ressurskrevende å lære opp representanter som skal uttale seg på vegne av flere, og at de har behov for kurs og bistand fra NAV for å få gjennomført opplæring i stort nok omfang.

Ifølge tildelingsbrev for 2010 og 2011 skal arbeids- og velferdsetaten sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Arbeids- og velferdsetaten skal videre så langt som mulig utforme tjenestetilbudet i samarbeid med brukerne, gjennom behovsavklaring og individuell oppfølging. I den forbindelse skal det redegjøres for arbeidet med brukermedvirkning på systemnivå, herunder Arbeids- og velferdsdirektoratets samarbeid med det sentrale brukerutvalget og kontakten med de fylkesvise brukerutvalgene.

I tildelingsbrevet fra departementet til direktoratet er det et krav at brukermedvirkning skal skje på både individ- og systemnivå. Kravet om å opprette brukerutvalg er imidlertid begrenset til å gjelde brukerutvalg på fylkesnivå og sentralt nivå. Departementet opplyser i intervju at det ikke har

62) Figuren viser andelen som svarer 1 til 3 på en skala fra 1 til 6, der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd. Svarene er vist for perioden 2008–2011. For gruppen som kun mottar statlig(e) ytelse(r) varierer antall respondenter fra 6422 til 6851 i de ulike årene. For gruppen som mottar både statlig(e) og kommunal(e) ytelse(r), varierer antall respondenter fra 405 til 477.

63) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2009", s. 14 og 2010, s. 17.

64) "Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene 2011", s. 18.



Kilde: Colourbox

gitt signaler om lokale brukerutvalg utover det som følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven om at de lokale samarbeidsavtalene skal inneholde bestemmelser om hvordan kontoret skal samhandle med representanter for brukerne. Departementet viser til tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2007, hvor det er presisert at for NAV-kontorene skal brukermedvirkning reguleres i de lokale samarbeidsavtalene.⁶⁵ Videre opplyser departementet at det i tildelingsbrevene for perioden 2006 til 2009 er presisert at direktoratet skal rapportere på blant annet samarbeidet med sentrale og lokale brukerutvalg/brukerpanel, og at direktoratet har rapportert omfattende om brukermedvirkning. Ifølge departementet har Arbeids- og velferdsdirektoratet hatt fire møter i det sentrale brukerutvalget i 2010 og 2011. Departementet opplyser at det har fått noe begrenset informasjon om hvordan lokale brukerutvalg fungerer, men at det i 1. tertialrapport for 2009 rapporteres om jevnlig kontakt mellom direktoratet og de fylkesvise brukerutvalgene.

65) Tildelingsbrevet 2007, side 11.

7 Vurderinger

Undersøkelsen viser at et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt. Så langt har det også vært få saker om praktiseringen av avtalene som har gått til mekling hos Fylkesmannen eller til tvisteløsningsnemden. Samtidig viser undersøkelsen at samarbeidet mellom staten og kommunen kan bli bedre på flere områder.

7.1 Potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller

Det er et mål at statlig og kommunalt ansatte skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder ved behov. Dette kan bidra både til mer integrerte arbeidsprosesser ved NAV-kontorene, slik at de får en samordnet førstelinjetjeneste overfor brukerne, og til at de samlede ressursene ved kontorene utnyttes best mulig. Drøyt 40 prosent av de ansatte arbeider i liten grad med oppgaver innenfor både det kommunale og det statlige ansvarsområdet. Dette gjelder spesielt ved kontor med toledersmodell, og det er betydelige forskjeller mellom fylkene. Et flertall av ansatte og ledere mener at både statlig og kommunalt ansatte i større grad enn i dag bør kunne arbeide på hverandres områder. De ansatte mener at skillet mellom statlige og kommunale ansvarsområder i NAV-kontoret gjør det vanskelig å gi en individuell og tett oppfølging av brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune. Samlet sett betyr dette at samarbeidet mellom statlige og kommunale tjenester ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mest mulig effektiv måte, slik intensjonen med partnerskapet var. Departementet opplyser i brev av 29. mars 2012 at det har vært en viktig målsetting at statlig og kommunalt ansatte skal kunne arbeide på hverandres områder, men at selve etableringen av NAV-kontorene har vært en prioritert oppgave i reformperioden. Når alle NAV-kontorene nå er etablert, vil det ifølge departementet bli større oppmerksomhet rundt det å videreutvikle NAV-kontorene slik at ressursene kan utnyttes bedre på tvers. Departementet mener det er indikasjoner på at samarbeidet fungerer bedre i de NAV-kontorene som ble etablert først.

Publikumsmottaket vil ofte være brukernes første møte med NAV-kontoret, og den instansen som viser vei videre inn i systemet. Undersøkelsen viser at ansatte i publikumsmottak i større grad enn andre ansatte arbeider på tvers av statlige og kommunale skiller. Likevel oppgir 29 prosent av de ansatte med mottaksoppgaver at de i liten grad arbeider med oppgaver innenfor begge ansvarsområdene. Ved tolederskontorene arbeider halvparten av de ansatte i publikumsmottaket i liten grad på både statlige og kommunale områder. Dette viser at statlige og kommunale skiller i for stor grad er opprettholdt i publikumsmottaket. Arbeids- og velferdsetaten bør samarbeide med kommunene om å legge bedre til rette for at ansatte i større grad skal kunne arbeide på hverandres ansvarsområde når dette er til det beste for brukerne. Dette er spesielt viktig for ansatte i publikumsmottaket og ved tolederskontor, hvor potensialet for økt samarbeid er stort.

30 prosent av de kommunalt ansatte og 55 prosent av de statlig ansatte opplever å ikke ha fått tilstrekkelig opplæring til å kunne gi informasjon og veiledning til brukere om ytelser og virkemidler på den andre parts ansvarsområde. Selv om ikke alle ansatte ved et NAV-kontor skal kunne utføre alle typer oppgaver ved kontoret, fører manglende opplæring om hverandres ytelser og virkemidler til at veilederne i begrenset grad utfører arbeidsoppgaver på tvers av statlige og kommunale skiller. Dette kan gjøre det vanskeligere å nå målet om at brukere med sammensatte problemer i størst mulig grad skal ha en fast kontaktperson å forholde seg til.

I tildelingsbrevene fra Arbeidsdepartementet til direktoratet krever departementet at direktoratet samarbeider med kommunene og Fylkesmannen på enkelte områder, blant annet når det gjelder generelle tiltak for å heve kompetansen. Direktoratet har imidlertid i liten grad fulgt opp at kompetanse deles på tvers av ansvarsområder i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder både ytelser, virkemidler og saksbehandlings-systemer.

NAV-kontorene skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og

evaluering av etatens tjenester. Omtrent halvparten av kontorene har etablert et lokalt brukerutvalg, men bare halvparten av disse igjen opplyses å fungere godt. For å øke tilfredsheten blant brukere som har behov for statlige og kommunale tjenester, bør arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med kommunene sikre at brukerne i større grad enn i dag involveres i videreutviklingen og kvalitetssikringen av tjenestetilbudet ved det enkelte NAV-kontor. Dette kan blant annet gjøres ved å legge til rette for at det opprettes vel-fungerende lokale brukerutvalg der brukere med behov for koordinerte tjenester er representert. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å involvere brukerne sterkere i videreutviklingen og kvalitetssikringen av tjenestetilbudet ved det enkelte NAV-kontor. Departementet peker på at det har vært problemer med involvering av brukerorganisasjoner flere steder, da disse ikke er organisert på kommunenivå.

7.2 Mangelfull tilgang til nødvendig informasjon og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov

Deling av informasjon som er relevant for oppfølging av brukerne, er nødvendig for at veilederne skal kunne utføre oppgaver på tvers av statlige og kommunale skiller når dette er hensiktsmessig. Både statlig og kommunalt ansatte mener at de i hovedsak har tilgang til nødvendig informasjon fra de statlige saksbehandlingssystemene, men en fjerdedel av veilederne mener at kommunalt ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å bruke statlige saksbehandlingssystemer. Mange statlig ansatte har ikke nødvendig tilgang til informasjonen som ligger i kommunale saksbehandlingssystemer, og et flertall opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse i bruk av disse systemene. Dette innebærer at de mangler nødvendig informasjon om enkelte brukere, blant annet om hva slags oppfølging disse får fra kommunal side av kontoret. Dessuten opplever mange veiledere, spesielt ved en del store kontor, at det finnes få arenaer som egner seg for informasjonsutveksling mellom statlig og kommunalt ansatte. Departementet opplyser at det i reformperioden har vært gjennomført en rekke kompetansetiltak på tvers av stat og kommune, samtidig som tilsyn med lov om sosial tjenester har avdekket at kompetansen ikke har vært god nok. Departementet mener at kompetanse er helt avgjørende for å kunne levere gode, integrerte tjenester til brukerne, og at det er noe direktoratet

må arbeide videre med. I 2012 vil det i forbindelse med rundskriv om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjennomføres en betydelig opplæring av både kommunalt og statlig ansatte. Departementet opplyser at NAV Fylke og fylkesmennene vil samarbeide om felles kompetanseplaner i 2012, og at direktoratet arbeider med en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Over halvparten av brukerne som fikk både statlige og kommunale ytelser i 2011, var uenig i at de fikk den informasjonen de hadde behov for fra NAV. Over 40 prosent av dem som mottok både kommunale og statlige ytelser, var misfornøyd med den servicen de fikk. I hele perioden fra 2008 til 2011 er andelen som er misfornøyd med servicen hos NAV, høyere i gruppen som mottar ytelser fra både stat og kommune, enn i gruppen som bare mottar statlige ytelser. Flere ansatte trekker fram at brukere som avslutter kvalifiseringsprogrammet og går over på en statlig ytelse, får mindre oppfølging enn tidligere, selv om det reelle oppfølgingsbehovet er det samme. Etter revisjonens vurdering er det viktig at det er den enkeltes behov og ikke hva slags stønad personen mottar, som legges til grunn for hva slags oppfølging NAV-kontoret gir.

Arbeids- og velferdsetaten bør i samarbeid med kommunene legge til rette for økt informasjonsutveksling mellom de statlige og de kommunale ansvarsområdene og for at dette kan skje på en mer effektiv og hensiktsmessig måte. Videre bør Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere om kompetansetiltakene som er iverksatt i regi av arbeids- og velferdsetaten og Fylkesmannen, er innrettet på en måte som sikrer kompetansedeling på tvers av statlige og kommunale skiller.

7.3 Personvernet er i for liten grad ivare tatt i utformingen av NAV-kontorene

Ved NAV-kontorene innhentes det opplysninger av personlig og sensitiv karakter. Staten og kommunen har et felles ansvar for at kontorene er utformet på en måte som ivaretar personvernet, slik at brukerne får legge fram sin sak uforstyrret og uten at fortrolig informasjon kan overhøres av uvedkommende. Nærmere halvparten av veilederne ved lokale NAV-kontor er helt eller delvis enig i påstanden om at publikumsmottaket ikke har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. En tredel av brukerne er uenig i at de kan

legge fram sin sak uforstyrret ved NAV-kontoret, og flere brukerorganisasjoner peker på at dette er et stort problem. Departementet har i tildelingsbrevene stilt krav om at forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det, skal kunne legge fram sin sak uforstyrret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har, så langt revisjonen kan se, ikke rapportert til Arbeidsdepartementet om status når det gjelder å ivareta personvernet i publikumsmottakene ved NAV-kontorene.

Det er et felles ansvar for staten og kommunen at kontorene utformes på en måte som sikrer at personvernet ivaretas. Arbeidsdepartementet bør følge opp at Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Fylke i samarbeid med den enkelte kommune sørger for at dette blir gjort. Departementet opplyser at det er enig i at det er viktig å ivareta personvernet på NAV-kontorene. Det mener imidlertid at personvernet best kan håndteres gjennom å øke kompetansen i mottaket, og at direktoratet skal arbeide videre med dette framover.

7.4 Styringen av NAV-kontorene er lite helhetlig

Den administrative ledelsen i en rekke kommuner opplever den statlige styringen som mer systematisk og detaljert enn den kommunale styringen. I tillegg rapporteres det hyppigere om måloppnåelse innenfor det statlige området. Dette bekreftes av lederne ved NAV-kontorene. Målekortet som styringsverktøy består for en stor del av parametere innenfor det statlige ansvarsområdet. Selv om kommunene er invitert til å legge inn egne styringsparametere, følges disse opp i begrenset grad. Ansatte ved en rekke NAV-kontor opplever at det er de oppgavene som måles og følges opp i den statlige styringsdialogen, som i praksis blir prioritert av ledelsen ved kontoret. Dette oppgis som en årsak til at kommunalt ansatte bruker mer tid på statlige tjenester og ytelser enn omvendt. Arbeids- og velferdsetaten skal ikke pålegge kommunene å benytte statlige styringsverktøy, men det bør vurderes om det kan legges bedre til rette for at kommunene kan ta i bruk dette verktøyet i større grad enn i dag, slik at det kan etableres ett felles mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene. Dette vil kunne bidra til at partnerskapet videreutvikles på en god måte. Departementet opplyser at selv om 80 prosent av NAV-kontorene har inkludert kommunale indikatorer i målekortet, må datafangst gjøres manuelt for disse indikatorene. Direktoratet har satt i gang et prosjekt som

skal utrede muligheten for ett sett med anbefalte indikatorer innenfor det kommunale ansvarsområdet. Videre skal prosjektet vurdere muligheten for at et sett med anbefalte kommunale indikatorer kan gjøres til gjenstand for automatisk datafangst i målekort på lik linje med data knyttet til indikatorer på det statlige ansvarsområdet. Ifølge departementet er det også satt i gang et pilotprosjekt i Østfold, ledet av Fylkesmannen og finansiert av arbeids- og velferdsetaten. Prosjektet skal foreslå indikatorer på det kommunale ansvarsområdet, i tillegg til indikatorer som spenner over både kommunalt og statlig ansvarsområde. Departementet mener at indikatorer i målekort på både kommunal og statlig side, samt fellesindikatorer og like premisser for datafangst, vil være viktig for å styrke partnerskapet mellom stat og kommune. Departementet presiserer at kommunal bruk er basert på kommunal frivillighet, og at motivasjonen for å ta i bruk slike systemer må være til stede også på kommunal side.

Partnerskapet mellom staten og kommunen vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten. I mål- og disponeringsbrevene til fylkene og i virksomhetsrapporteringen omtales partnerskapet med kommunen i liten grad utover det som gjelder kvalifiseringsprogrammet. Arbeidsdepartementet bør vurdere å styrke informasjonsgrunnlaget om partnerskapet, slik at det bedre kan styre og følge opp sentrale krav og forventninger til tjenestetilbudet til brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune. Departementet viser til at direktoratet i 2012 har ferdigstilt en rapport om partnerskapet, og at denne er et godt utgangspunkt for å bedre informasjonsgrunnlaget om partnerskapet. Ifølge departementet har direktoratet i 2012 vært opptatt av å sikre like signaler i mål- og disponeringsbrev til fylkesdirektørene og embetsoppdraget til fylkesmennene om partnerskapet.

8 Litteraturliste

Stortingsdokumenter

- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*
- Innst. O. nr. 28 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Prop. 1S (2011–2012) Arbeidsdepartementet

Lover, forskrifter og regelverk

- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) (NAV-loven)
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131*

Forskrifter

- *Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelse i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen av 26. januar 2007 nr. 107*
- *Forskrift om løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven av 12. mars 2007 nr. 294*
- *Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19. november 2010 nr. 1462*
- *Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV av 19. november 2010 nr. 1463*

Annet regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet)
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010.*

Rapporter

- Arbeids og velferdsdirektoratet (2011) *Ressurskartlegging i NAV 2008–2011*
- Helsetilsynet (2010) *Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav. Rapport 4/2011*
- NAV (2011) *Personbrukerundersøkelsen. Rapport 1/2011*
- Helgøy, Ingrid, Even Nilssen og Nanna Kildal (2011) *Mot en spesialisert veilederrolle i Nav?* Notat 12–2011 Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, Ingrid, Even Nilssen og Nanna Kildal (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1–2010, Uni Rokkansenteret

Styringsdokumenter

- Mål- og disponeringsbrev fra overordnet fylkesledd til fylkene (2009, 2010 og 2011)
- Tertialrapporter og årsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeidsdepartementet (2009–2011)
- Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (2009–2011)




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



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

781 528

