



Innst. S. nr. 220

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

St.prp. nr. 51 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Til Stortinget

1. KOMITEENS BEHANDLING

I forbindelse med komiteens behandling av proposisjonen ga Stortingets presidentskap samtykke til å avgi to innstillinger i saken, jf. Stortingets forretningsorden § 18 fjerde ledd. Én innstilling som omhandlet situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og én innstilling som omhandlet endringer i statsbudsjettet på kap. 600 Arbeids- og inkluderingsdepartementet og 605 Arbeids- og velferdsetaten.

Bakgrunnen for delingen av behandlingen var at det var viktig at det ble tilført nødvendige ressurser for å få tilført økonomiske ressurser til Arbeids- og velferdsetaten så raskt som mulig.

Stortinget behandlet 2. april 2009 St.prp. nr. 51 (2008–2009) om endringer i statsbudsjettet for 2009 under kap. 600 og 605. Forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten, jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009). Stortinget bevilget her 710 mill. kroner under kap. 605 Arbeids- og velferdsetaten post 1 Driftsutgifter og 3 mill. kroner under kap. 600 Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Denne innstillingen vil derfor ta opp de forhold som omhandler redegjørelsen om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I forbindelse med behandling av proposisjonen avholdt komiteen 15. april 2009 åpen høring. Foruten arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen og arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie deltok følgende på høringen:

- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- NHO Service
- Attføringsbedriftene i NHO Service
- Fellesorganisasjonen (FO)
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- KS
- Norges Handikapforbund (NHF)
- Unio

2. SAMMENDRAG

2.1 Sammendrag og bakgrunn

Gjennom vedtakene om organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV-reformen, og St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering har Stortinget lagt premissene for arbeids- og velferdsforvaltningens organisering og virkemiddelapparatet. Formålet er:

- Flere i arbeid – færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

2.1.1 Resultater og utfordringer

Arbeids- og velferdsetaten har siden den ble opprettet i 2006 vært gjennom en krevende reformperiode med blant annet NAV-reformen, pensjonsreformen og utskillelse av helserefusjoner. De organisatoriske endringene knyttet til etablering av Nav-kontorer og etablering av forvaltningsenheter er gjennomført som planlagt. Nye enheter er opprettet, et omfattende personalløp er gjennomført og det er foretatt en betydelig opplæring i forbindelse med etablering av Nav-kontorer. Samarbeidet med kom-

munene om opprettelse av Nav-kontorene har gjennomgående vært godt. Arbeidet med å utvikle ny IKT-løsning for pensjon er gjennomført i tråd med planene. Det samme gjelder ansvaret for helserefusjoner, der forvaltningsansvaret ble flyttet til Helse- direktoratet fra 1. januar 2009.

Det har vært stilt krav om at arbeids- og velferdsforvaltningen opprettholder en forsvarlig kvalitet både knyttet til ytelsesforvaltningen og knyttet til oppfølging av brukeren gjennom reformperioden. Gjennomføringen av reformen har i all hovedsak gått etter planen, men valg av organisering, store omstillinger for de mange ansatte og nye oppgaver har hatt innvirkning på etatens driftssituasjon. Særlig gjennom 2008 og inn i 2009 har det vist seg at Arbeids- og velferdsetaten har fått for dårlig måloppnåelse på sentrale områder. utfordringer i etablering av forvaltningsenheter og oppstart av Nav-kontorer har vært større enn opprinnelig forventet.

Etatens mangelfulle måloppnåelse er primært knyttet til følgende områder:

- Ytelsesbehandlingen
- Tilgjengelighet
- Mangelfull oppfølging av personer som mottar helserelaterte ytelser

Forsinket behandling og utbetaling av livsoppholdsytelser er kritisk for brukerne.

Når det gjelder opplæring, er det mange medarbeidere som melder at den ikke er tilstrekkelig, gitt bredden i arbeidsoppgavene.

Det er avdekket avvik i fastsatte kvalitetskrav til saksbehandlingen. Etaten står overfor utfordringer på flere nivåer når det gjelder å sikre brukerne rett ytelse til rett tid.

Det har vært god måloppnåelse når det gjelder blant annet kvalifiseringsprogrammet, gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene, høy overgang til arbeid og oppfølging av arbeidssøkere.

Den kraftige nedgangen i norsk og internasjonal økonomi har ført til en kraftig vekst i arbeidsledigheten. Dette har ført til en klar økning i antall personer som vil trenge å få ytelser eller oppfølging. Det kan også føre til behov for flere tiltaksplasser. En vurdering av forventet sysselsettingsutvikling og behovene for nye tiltaksplasser vil tas i en helhetlig gjennomgang av utsiktene for norsk økonomi i revidert nasjonalbudsjett.

2.1.2 Tiltak

Tiltakene i proposisjonen kan deles i tre hovedgrupper:

UTSATT GJENNOMFØRINGSTIDSPUNKT FOR ENKELTE REFORMER, SAMT FORSLAG OM ENKELTE REGELVERKSENDNINGER

Dette er tiltak for å redusere problemer for brukerne som følge av lang saksbehandlingstid. Departementet legger opp til følgende tiltak:

- Innføringen av arbeidsavklaringspenger og retten til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan utsettes til 1. mars 2010. Selv om rettighetsfestingen av arbeidsevnevurdering er utsatt, forventer departementet at den metodikken tas i bruk der det ligger til rette for dette. De endringer som er gjort i tiltaksregelverket med virkning fra 1. januar 2009, og som gir etaten økt fleksibilitet i bruken av tiltak og tjenester, påvirkes ikke av utsettelsen av arbeidsavklaringspenger.
- Det gis fullmakt til Arbeids- og velferdsdirektoratet om en forenklet saksbehandling for dagpenger i de tilfeller det er fare for at saksbehandlingstiden blir for lang.
- Perioden en kan motta tidsbegrenset uførestønning og rehabiliteringspenger i påvente av vedtak om uførepensjon forlenges. Dette er allerede gjort for attføringspenger.

ORGANISATORISKE, KOMPETANSEMESSIGE OG ANDRE TILTAK SOM GJENNOMFØRES AV ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Formålet her er å bidra til å redusere de negative effektene omorganiseringen har hatt for brukerne og lette situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Sentrale tiltak er:

- Gjennomgå rutiner for grensesnitt mellom de ulike forvaltningsnivåene med sikte på å foreta nødvendige forenklinger og forbedringer, herunder å vurdere om det er områder der en bør justere på ansvarsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter.
- Iverksette et prosjekt med formål å avdekke og fjerne ineffektive rutiner, og målrette og forenkle eksisterende rutiner ved forvaltningsenhetene.
- Styrke opplæringsaktiviteter som skal fylle kompetansegapene på Nav-kontorene og i etaten for øvrig. Dette gjelder både kompetansegap som følger av etableringene, nye oppgaver og økt ledighet.
- Etablere et uavhengig testmiljø for IKT-drift for å separere drift og testing og dermed øke stabiliteten i IKT-systemene for å sikre jevn saksproduksjon.
- Legge til rette for effektive telefoniløsninger og bedre elektroniske selvbetjeningsløsninger på nav.no.

FORSLAG OM RESSURSMESSIG STYRKING AV ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Det vises til behandlingen av St.prp. nr. 51 (2008–2009) om endringer i statsbudsjettet for 2009 under kap. 600 og 605, Forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten, jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009) hvor dette er nærmere redegjort.

2.1.3 Forventet effekt

Formålet med de tiltak som gjennomføres og den økonomiske styrkingen som foreslås i denne proposisjonen er å gi Arbeids- og velferdsetaten et bedret handlingsrom til å kunne:

- sikre rett ytelse til rett tid
- bidra til god oppfølging av brukerne i tråd med NAV-reformens mål
- bidra til økt stabilitet i etatens IKT-systemer for å sikre jevn saksproduksjon
- gjøre etaten bedre i stand til å møte en situasjon med økende arbeidsledighet

Regjeringens forslag om å styrke Arbeids- og velferdsetaten vil blant annet bidra til bedre kapasitet ved Nav-kontorene.

Det vil bli stilt krav om at Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer både på oppfølging og effekt av de konkrete tiltakene, samt at det redegjøres for hvordan ressursstyrkingen er benyttet.

2.1.4 Komiteens innledende merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Sverre Myrli, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønnaas Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund, fra Senterpartiet, Alf Ivar Samuelsen, og fra Venstre, André N. Skjelstad, understreker det kritisk viktige i at den samlede Arbeids- og velferdsetaten fungerer tilfredsstillende og innfrir de forventninger og krav Stortinget har stilt. Arbeids- og velferdsetaten representerer kjernen i det norske velferdssamfunnet, og mange hundre tusen menneskers hverdag er avhengig av at denne etaten fungerer og leverer tjenester i tråd med vedtatte lover og rettigheter.

Komiteen peker på at Arbeids- og velferdsetaten helt siden etableringen 1. juli 2006 har vært under kraftig omstilling, og det er et stort omstillingstrykk i etaten. NAV-reformen har vist seg å være svært omfattende og kompleks med gjennomføring av pen-

sjonsreformen, utskillelse av helserefusjonsområde, opptrapping og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak og en betydelig opptrapping av kvalifiseringsprogrammet. Våren og sommeren 2008 økte restansene i Arbeids- og velferdsetaten sterkt, og parallelt økte tilbakemeldinger fra brukerne om usikkerhet knyttet til om saker var mottatt og når de i så fall ble behandlet. Komiteen viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet derfor sommeren 2008 samtykket til omdisponering av inntil 40 mill. kroner for å styrke kapasiteten til å bygge ned restanser og redusere saksbehandlingstider. Styrkingen bidro til å redusere saksbehandlingstiden for noen ytelser i enkelte fylker. Videre ble ytterligere styrking av Arbeids- og velferdsetatens driftsutgifter med 60 mill. kroner foreslått og vedtatt for å unngå at press i ytelsesforvaltningen skulle gå ut over brukeroppfølgingen ved St.prp. nr. 87 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 19 (2008–2009). I St.prp. nr. 37 (2008–2009) og Innst. S. nr. 139 (2008–2009) ble bevilgninger på til sammen 156 mill. kroner, tilsvarende om lag 320 midlertidige stillinger, vedtatt for å gjøre det mulig å forberede etaten på et høyere ledighetsnivå enn det som var forutsatt i statsbudsjettet for 2008, og begrense saksbehandlingstiden. Bevilgningen skulle legge til rette for individuelt tilpassede tiltak og for en god oppfølging av deltakerne på tiltak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Stortingets vedtak om å bevilge 710 mill. kroner ekstra til Arbeids- og velferdsetaten for 2009, for blant annet å sikre videreføring av den styrkede bemanningen etaten hadde i 2008 også gjennom 2009.

Komiteen påpeker at Nav skal gi alle som har krav på ytelser og bistand, den hjelpen de trenger og har krav på innenfor gitte tidsfrister. Effektivisering og styrking av ytelsesforvaltningen og nedbygging av restanser er svært viktig for Navs brukere og derfor svært viktig for Nav i inneværende år. Etaten vil prioritere målet om rett ytelse til rett tid. Tiltakene vil bidra til at Nav utbetaler ytelser som forventet og gir korrekt og rask individuell veiledning. Komiteen vil samtidig understreke at Navs ansvar for oppfølging av mennesker som trenger bistand for å komme i arbeid eller sosialfaglig oppfølging, ikke skal prioriteres ned.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at etatens bemanningsbehov fremover må vurderes fortløpende og at etaten må bemannes slik at den kan utføre de oppgavene den er satt til. Flertallet viser til Tje-

nestemannslovens bestemmelser om fast tilsetning, og understreker betydningen av at lovens bestemmelser legges til grunn ved valg av midlertidig eller fast tilsetning.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre støtter flere av de forslag som fremmes i proposisjonen og mener at det nå omsider tas nødvendige grep som kan bidra til å få NAV-reformen på skinnene igjen. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at mye hadde vært vunnet dersom tiltak var satt inn på et langt tidligere tidspunkt, da arbeidsmarkedet var godt og det ytre presset på Nav var mindre, fremfor at det handles først nå da Norge står ved innledningen til den dypeste nedgangskonjunkturen på flere tiår. Dette gjør etter disse medlemmers oppfatning at det blir langt mer krevende å lykkes.

Komiteen vil innledningsvis minne om at intensjonen med NAV-reformen var å sikre at brukere med behov for sammensatte tjenester får en bedre og mer effektiv bistand i arbeidsrettede prosesser, med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.

Komiteen vil derfor understreke at de utfordringene Nav står overfor, favner langt videre enn å sikre rettidig behandling og utbetaling av ledighetstrygd eller andre ytelser. Arbeidslinjen, flere i arbeid og færre på trygd, har vært et førende premiss for den nasjonale politikken gjennom flere år og skiftende regjeringer. Blant annet har dette stått sentralt gjennom pensjonsreformen, omorganiseringer av etatene og arbeids- og velferdsmeldingen. På tross av dette har antall varige uføre fortsatt å øke, og antall personer i arbeidsfør alder som helt eller delvis står utenfor arbeidsmarkedet, ligger nå på mellom 700 000 og 800 000.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Venstre, vil advare mot at problemene og utfordringene knyttet til behandling og utbetaling av ulike typer stønader fjerner fokuset bort fra arbeidslinjen, og at Nav gjennom den dype nedgangskonjunkturen vi nå er inne i, i stadig større grad blir en utbetalings-sentral.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil påpeke at de ekstraordinære utfordringene for en god og effektiv drift av Nav har vært kjent for Regjeringen, også før det ble offentlig oppmerksomhet vinteren 2009 omkring problemene med rettidig utbetaling av dagpenger. Det vises i den sammenheng til brev fra Kristelig Folkepartis parlamentariske leder til arbeids- og inkluderingsministeren om situasjonen i

Nav, av 9. oktober 2008, hvor behovet både for tilleggsbevilgninger og mer grunnleggende organisatoriske grep ble tatt opp.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Regjeringens tiltakspakke, som ble lagt fram 26. januar 2009, kun kompenserte Nav for utgiftsøkning som følge av økt forventet tilstrømming av ledige og flere arbeidsmarkedstiltak. Det gikk ytterligere to måneder før det ble lagt fram forslag om økonomiske og organisatoriske tiltak for å styrke Nav i St.prp. nr. 51 (2008–2009). Til sammenligning benyttet Stortinget 13 dager på behandling av bevilgningsforslaget. Disse medlemmer er imidlertid enig i at hastemomentet når det gjelder å få avklart Navs økte driftsrammer tilsa en så rask behandling av saken.

Disse medlemmer legger til grunn at Regjeringens bevilgningsforslag i St.prp. nr. 51 (2008–2009) var bygget på best mulig vurdering av det faktiske behovet for å sikre kvaliteten på tjenestene brukerne får. Disse medlemmer forutsetter at det foretas en ny vurdering av behovet i forbindelse med framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett for 2009.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet vil understreke viktigheten av at det iverksettes nødvendige tiltak slik at man oppnår den effekt Stortinget forutsatte ved innføringen av NAV-reformen. Dette har også vært begrunnelsen for at man har støttet de tidligere tilleggsbevilgningene til etaten.

Disse medlemmer mener at den akutte situasjonen Arbeids- og velferdsetaten har havnet i, skyldes blant annet manglende internkontroll, sviktende planlegging og manglende gjennomføring fra Regjeringens side.

Disse medlemmer viser videre til at den akutte situasjonen har ført til at man på nytt har blitt nødt til å vedta økte økonomiske rammer i form av tilleggsbevilgninger.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til brev fra Kristelig Folkepartis stortingsgruppe til arbeids- og inkluderingsministeren av 12. mars 2009, med konkrete forslag om tiltak for å bedre driftssituasjonen for etaten og sikre en gjennomføring av NAV-reformen til beste for brukerne.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at NAV-reformen er den største velferdsreformen i denne stortingsperioden. Dette medlem viser til at Venstres Odd Einar Dørum sendte brev til arbeids- og inkluderingsministeren 29. september 2008 for å be om en avklaring om fristbrudd i Nav. Venstre ba

da statsråden om at fristbrudd burde føre til utbetaling. I tillegg har Venstre ved en rekke anledninger både før og etter stilt spørsmål til statsråden om situasjonen i Nav. Dette medlem er fortsatt negativt til at Regjeringen har valgt å utsette iverksettingen av tre forenklingsordninger som er helt nødvendig for å få effekt av NAV-reformen. Det er Nav-kontorer som fungerer godt og som har sett frem til å ta i bruk et lovverk som vil øke kvaliteten på tjenestene og gjøre dem mer effektive.

Situasjonen om dagpengeutbetalingen skal nå være under kontroll, men finanskrisen er ikke over og det gjenstår å se hvordan arbeidsledigheten utvikler seg.

2.2 Om gjennomføringen av reformen

2.2.1 Stortingets premisser for gjennomføringen av NAV-reformen

Det vises til proposisjonens kapittel 2.1 som gir et samlet bilde av Stortingets rammer for den organisatoriske og den innholdsmessige delen av reformen.

Det vises her blant annet til Stortingets behandling av:

- St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, jf. Innst. S. nr. 189 (2002–2003)
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005)
- Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), jf. Innst. O. nr. 55 (2005–2006)
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, jf. Innst. S. nr. 148 (2006–2007)
- Ot.prp. nr. 29 (2008–2009) Lov om endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), jf. Innst. O. nr. 47 (2008–2009).

2.2.2 Samarbeidet mellom kommune og stat

Det statlig-kommunale samarbeidet om etablering og drift av det lokale Nav-kontoret er en forvaltningsmessig nyskaping i Norge.

Det ble i 2006 inngått en endelig rammeavtale mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS. KS og departementet møtes hvert halvår for å dele erfaringer og drøfte utfordringer med hensyn til måloppnåelsen med reformen. Rammeavtalen gjelder frem til 31. desember 2009.

I tillegg ble det 2. mai 2007 inngått en avtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner. Avtalen varer til 31. desember 2009.

2.2.3 Organisasjonell gjennomføring

I 2005 ble Ot.prp. nr. 96 (2004–2005) om lov om interimorganisering av ny arbeids- og velferdsetat fremmet. Interimorganisasjonens (NAV-interim) formål var å "planlegge og forberede gjennomføringen av statlige oppgaver innenfor en ny arbeids- og velferdsforvaltning". Da Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006, opphørte fra samme dag NAV-interim, Aeat og trygdeetaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i mars 2008 også utvidet mandat på det sosialpolitiske området, ved at ansvaret for statlig oppfølging av blant annet økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram mv. ble flyttet fra Sosial- og helsedirektoratet.

Det vises til proposisjonens kapittel 2.3.1 for nærmere redegjørelse for NAV-interims arbeid.

2.2.3.1 ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATETS GJENNOMFØRING

Arbeids- og velferdsdirektoratet overtok fra 1. juli 2006 ansvaret for planleggingen og gjennomføringen av NAV-reformen innen det statlige ansvarsområdet. Det har i de årlige budsjettproposisjonene blitt redegjort for fremdrift i gjennomføringen av reformen og planer for det kommende året.

2.2.3.1.1 Etablering av Nav-kontor

Arbeids- og velferdsetaten har i samarbeid med kommunene etablert Nav-kontor noe raskere enn planlagt, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det har i 2007 og 2008 blitt etablert henholdsvis 121 og 147 Nav-kontor. Ved inngangen til 2009 gjenstod det å etablere 164 Nav-kontor. Pr. 17. mars 2009 er 327 Nav-kontor etablert. Totalt planlegges det etablert 457 Nav-kontor, inkludert de 25 pilotkontorene som ble etablert i 2006. På grunn av bygningsmessige forhold er det klart at minimum 10 Nav-kontor først vil bli etablert i 2010.

Det har gjennomgående vært et godt samarbeid mellom kommunene og etaten. KS og NAV-interim/Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet i 2006 en veileder for lokal samarbeidsavtale og en håndbok for etablering av Nav-kontor. Veilederen har blitt oppdatert på bakgrunn av erfaringer fra de etablerte kontorene.

De aller fleste Nav-kontorene legger flere tjenester til Nav-kontorene enn minimumsløsningen. For de kontorene som var etablert sommeren 2008 hadde 90 pst. av kontorene en leder, og blant disse var det igjen 73 pst. av lederne som var statlig ansatte.

2.2.3.1.2 Etablering av forvaltningsenheter

Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet våren 2007 lokalisering av nye spesialenheter for forvaltning (forvaltningsenheter). Nav-kontorene skal være arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med

brukerne, skjønnsmessige beslutninger tas lokalt, og forvaltningsenhetene fatter vedtak om regelstyrte ytelser. Enhetene etableres fylkesvis og med egne mer desentraliserte alternativer for fylker med spredt bosetting. Den statlige bemanningen på de minste Nav-kontorene (tre eller færre ansatte) skulle opprettholdes.

Formålet er å frigjøre tid i Nav-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, samt sikre økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. Et premiss var at det for brukeren ikke skulle oppstå nye koordineringsbehov mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter, og at Nav-kontoret skulle være brukers kontaktpunkt.

For alle ytelser utenom pensjon ble det besluttet fylkesvis organisering av forvaltningsenhetene. Det ble lagt til rette for fjernarbeidsplasser. Lokaliseringen ivaretok både distrikts- og personalpolitiske hensyn. Modellen bygde på erfaringer fra både trykde- og Aetat med å samle oppgaver.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet detaljerte rammer for ansvars- og oppgavedeling mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene. Innen det enkelte fylke har det vært rom for å tilpasse den konkrete arbeidsdelingen ut ifra lokale forhold, og i mange fylker ble dette arbeidet dels gjort før det forelå anbefalinger fra direktoratet. Dette skyldtes at direktoratet var forsinket i arbeidet med å utarbeide rutiner og anbefalinger, og at en del fylker derfor så seg nødt til å etablere midlertidige rutiner.

For ytelser med krav til aktivitet har direktoratet i hovedsak lagt følgende ansvars- og oppgavedeling til grunn:

- Kravet mottas ved personlig oppmøte eller pr. post på det lokale Nav-kontoret.
- Bruker får informasjon/veiledning og avklaring knyttet til saken på Nav-kontoret.
- Nav-kontoret registrerer kravet inn i aktuelt fagsystem (Arena og Infotrygd).
- Nav-kontoret foretar en vurdering av brukers arbeids- og funksjonsevne, herunder medisinske forhold for aktivitetsytelser knyttet til helse. Vurderingene dokumenteres i aktuelt fagsystem.
- Kravskjema og aktuelle dokumenter, samt oppgave i fagsystem, oversendes til forvaltningsenheten for vurdering av øvrige vilkår for ytelsen. Forvaltningsenheten fatter vedtak, sender ut vedtaksbrev til bruker og foretar ev. beregning og utbetaling til bruker.
- Nav-kontoret har ansvaret for den videre oppfølgingen av brukers aktivitet iht. oppfølgingsplan utarbeidet av bruker og Nav-kontoret i fellesskap.

For ytelser uten aktivitetskrav har Nav-kontoret ansvaret for mottak av dokumenter og veiledning av bruker. Informasjon videresendes til forvaltningsenheten.

Det var ikke utviklet IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom forvaltningsenhetene og lokal-kontorene. Etaten implementerer nå et støttesystem som sikrer etaten oversikt over hvor saken er til behandling, men saksdokumentene må fortsatt overflyttes mellom enhetene manuelt. Direktoratet arbeider med å få etablert en løsning for elektronisk dokumenthåndtering.

2.2.3.1.3 *Kompetanse*

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 46 (2004–2005) ba Stortinget Regjeringen sikre tilstrekkelige ressurser til kompetansehevede tiltak og at det ble utarbeidet en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

De organisatoriske endringene som følge av NAV-reformen, sammen med endringer i arbeidsmetoder og virkemidler i oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2005–2006), medfører ny arbeidsdeling, nye oppgaver og at tidligere innarbeidede rutiner må endres. Det har derfor vært behov for å avklare bruk av eksisterende kompetanse og hva slags ny kompetanse som må utvikles for å ivareta målene for reformen.

Arbeids- og velferdsetaten utformet i samarbeid med KS og tidligere Sosial- og helsedirektoratet en kompetanseplan for Nav-kontorene som tydeliggjør mål for kompetanse og hvilke tiltak som tilbys fra sentralt hold for å nå disse målene, samt de ulike aktørenes roller og ansvar.

Det har blitt gjennomført en omfattende opplæring av de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I forbindelse med etableringen av Nav-kontor skal det gjennomføres en kompetansekartlegging. Det er lederen på Nav-kontoret som har ansvar for at alle medarbeidere får relevant og nødvendig opplæring, og det gjøres lokale tilpasninger som skal sikre at innhold og gjennomføring er tilpasset kontorets behov. Både statlige og kommunalt ansatte medarbeidere gjennomgår opplæringen.

Rapporten "Utvikling og utfordringer i lokale Nav-kontor" viser at i overkant av to av tre medarbeidere oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver. En stor andel av de ansatte ved de nye kontorene oppgir at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver. Resultatene fra pilotkontorene tyder imidlertid på at medarbeiderne over tid i større grad får dekket opplæringsbehovene. Læring av kolleger i eget kontor og egentrening er den mest nyttige opplæringen.

Også direktoratet rapporterer at arbeidet med opplæring, tildeling av roller og oppgaver, samt få

medarbeidere fra tre kulturer og to styringslinjer til å fungere som et velfungerende Nav-kontor har vært en mer omfattende oppgave enn forventet.

Det er utarbeidet samtalepakker og støtteverktøy til bruk i arbeidet med kulturbygging. Å bygge en felles kultur på tvers av tidligere etatsgrenser er imidlertid en tidkrevende prosess.

Departementet har igangsatt en utredning som skal se på kompetansebehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen på lengre sikt sett i sammenheng med tilbudet fra universitets- og høyskolesektoren. Resultater fra utredningen skal foreligge medio 2009.

2.2.3.1.4 IKT-prosjekt knyttet til pensjonsreformen

Som følge av pensjonsreformen etableres det nye IKT-løsninger for håndtering av pensjonsområdet som er organisert i et eget program med en overordnet gjennomføringsstrategi i tre faser.

Organiseringen av arbeidet med pensjoner ble endret fra 1. desember 2008 da det ble etablert fem spesialenheter.

2.2.3.2 OPPGAVER SOM OVERFØRES FRA ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN TIL HELSEDIREKTORATET

For å konsentrere innsatsen i Nav-kontorene om oppfølging for å komme i arbeid eller aktivitet skal refusjoner knyttet til helsetjenester og pasienttransport flyttes ut av Arbeids- og velferdsetaten.

Det vises til proposisjonen for nærmere redegjørelse av:

- Automatisk frikort knyttet til helserefusjoner.
- Enkeltoppgjør for pasienttransport.

2.2.3.3 BUDSJETT OG REGNSKAP NAV-REFORMEN

Det vises til behandlingen av St.prp. nr. 51 (2008–2009) om endringer i statsbudsjettet for 2009 under kap. 600 og 605, Forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten, jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009) hvor dette er nærmere redegjort.

2.2.4 Innholdsmessig gjennomføring

Et overordnet mål ved gjennomgang og omlegging av tiltak, tjenester og arbeidsmetoder tok utgangspunkt i de muligheter NAV-reformen ga for en klarere og mer målrettet inkludering mot arbeid, bedre tilpasning med hensyn til brukernes behov og en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Bedre og mer målrettede arbeidsmetoder med sikte på tidligere helhetlig avklaring av brukernes behov, utarbeiding av eventuelle planer for aktiviteter og tjenester/tiltak i større grad basert på individuelle behov og brukermedvirkning, skal være grunn-

leggende. Et tilpasset tiltaksregelverk skal i større grad kunne brukes overfor et bredere spekter av brukere. Forenkling av forvaltningen av ytelser til inntektssikring skal frigjøre ressurser til bedre individuell oppfølging.

Omleggingene i virkemidlene er eller er i ferd med å gjennomføres på en rekke områder. Dette krever opplæring av de ansatte, utvikling av støttesystemer (IKT) og gjennomføring med de tilpasninger som kreves underveis. På kort sikt medfører den økte satsingen økte kostnader. På lengre sikt bør resultatet være flere i arbeid, noe som har store positive virkninger for den enkelte og for samfunnet.

Arbeids- og velferdsetaten har startet med en gradvis innføring av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. De arbeidsrettede tiltak og tjenester fornyes og videreutvikles. Ny forskrift om arbeidsrettede tiltak ble iverksatt fra 2009. Virkemidlene skal benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid. Kvalifiseringsprogram ble etablert i 2007 og er fortsatt i utvikling. Stortinget har vedtatt å innføre arbeidsavklaringspenger som vil erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. I tråd med sykefraværutvalgets rapport ble det i mars 2007 lovfestet en forsterket oppfølging av sykmeldte.

Det vises til proposisjonens kapittel 2.4 for nærmere redegjørelse av kvalifiseringsprogrammet, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger, endringer i tiltaksregelverket samt sykefraværsoppfølging.

2.2.5 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging og styring gjennom reformperioden

I forbindelse med opprettelsen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen ble det igangsatt arbeid med utvikling av et nytt styringssystem. Målet med arbeidet var å etablere et helhetlig og gjennomgående styrings- og rapporteringssystem for sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsetaten, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) og Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

Systemet skal sikre at den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen opptrer i samsvar med formålet for arbeids- og velferdspolitikken, holder seg innenfor de vedtatte lover og budsjettmessige rammer og overholder de krav og føringer som er nedfelt i Statens økonomiregelverk. Det skal også bidra til å sikre at Arbeids- og velferdsetaten realiserer departementets mål og resultatkrav, på en effektiv måte.

I reformperioden er det en betydelig styringsutfordring å sikre at etatens løpende oppgaver ivaretas, samtidig som det gjennomføres store omstillinger og utviklingsoppgaver i forbindelse med NAV-refor-

men, Pensjonsreformen og utskillelsen av helserefusjonsområdet fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Retningslinjene bidrar også til å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom departement og direktorat.

Departementet har hatt en svært tett oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten og reformaktivitetene, tettere enn det som er vanlig i styringen av statlige virksomheter.

Det gjennomføres tre ulike møteserier knyttet til styringsdialogen. Kontaktmøter mellom politisk ledelse og Arbeids- og velferdsdirektoratet avholdes normalt hvert halvår. Fra høsten 2008 ble det innført månedlige møter. Etatsstyringsmøter avholdes hvert tertial. Særmøter holdes om særskilte problemstillinger. Under gjennomføringen av NAV-reformen har det vært hyppige særmøter om NAV-reformen og Pensjonsreformen. I tillegg har man informasjonsutveksling gjennom ulike kanaler, etter behov.

Det har også vært benyttet eksterne kvalitetssikrere for å bistå departementet i den samlede oppfølgingen av etatens planlegging og gjennomføring av reformene. På basis av etatens egen rapportering, supplert med kvalitetssikreres vurderinger, har fremdrift og veivalg i reformarbeidet blitt drøftet.

Det er i tillegg etablert system for risikostyring i Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet har vektlagt at styring av den kommunale delen av Nav-kontorene skal skje innenfor rammen av det partnerskapet mellom stat og kommune som reformen etablerte, og rammeavtalen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 47 (2005–2006).

Ved iverksettelsen av NAV-reformen ble styringssignaler til Nav-kontor gitt i tre separate styringslinjer:

- Styringsrelasjoner mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten,
- Styringsrelasjoner mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Sosial- og helsedirektoratet/fylkesmannen og kommune/Nav-kontor,
- Styringsrelasjonen som omfatter forholdet mellom kommunestyret og Nav-kontor.

Samordning av styringssignaler var derfor en utfordring.

Arbeids- og velferdsdirektoratet overtok 10. mars 2008 ansvaret for de oppgavene som tidligere Sosial- og helsedirektoratet utførte for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, jf. St.prp. nr. 59 (2007–2008).

Ansvars- og oppgaveoverføringen innebar en samling av oppgaver på Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde knyttet til sosial-, velferds- og arbeidsmarkedspolitikken i ett direktorat. Formålet var å bidra til bedre koordinering av statlige styringssignaler og å styrke gjennomføringen av kompetansehevende og andre tiltak på lokalt nivå. Styrket koordinering på statlig nivå skal også bidra til gjennomføringen av NAV-reformen generelt og kvalifiseringsprogrammet for utsatte grupper spesielt.

2.2.6 Evaluering av NAV-reformen og foreløpige resultater

Det er lagt opp til en omfattende forskningsbasert evaluering av NAV-reformen som omfatter både en følgeevaluering med sikte på å kunne gjøre justeringer underveis i gjennomføringen av reformen, og en evaluering av effekter i forhold til reformens hovedmål.

Evalueringen består av syv moduler. Mesteparten av forskningsresultatene som til nå er publisert, dreier seg om planleggingen av prosessen som ledet frem til etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning og den tidlige gjennomføringsfasen (modul 1: Velferdsmodell, styringssystem).

Det er videre publisert en rapport under modul 2: Det lokale Nav-kontor, to rapporter under modul 3: Lokal iverksetting, og en rapport under modul 6: Brukererfaringer.

Det er gjennomført en undersøkelse i 2007 av Nav-kontorene som ble etablert høsten 2006 (pilotkontorene) og en oppfølgingsundersøkelse gjennomført høsten 2008 av disse kontorene og et tilsvarende antall nye Nav-kontor som ble etablert høsten 2007.

Datagrunnlaget for analysene av Nav-kontorene (modul 3) er begrenset og bygger på et fåtall enheter og må derfor tolkes med forsiktighet.

Kartleggingen av de lokale avtalene pr. utgangen av september 2008 viser at kommunene/Nav-kontoret har benyttet sin lokale valgfrihet til å vektlegge et bredere tjenestespekter enn det som ligger i minimumsløsningen. De fleste kommuner har også lagt inn rusbehandling og boligvirkemidler i kontoret. Gjeldsrådgivning og flyktnings tjenester er lagt inn av 50–60 pst. av kommunene.

Undersøkelsene viser store variasjoner hva gjelder valg av modell for integrering av de tidligere tre tjenesteområdene. Særlig gjelder dette organisering av kompetanse og strategier for hvordan endringsprosessen skal gjennomføres. Den modellen som velges når kontoret etableres, tilpasses ofte underveis. God ledelse synes å være viktig for å få til gode endrings- og utviklingsprosesser lokalt.

Undersøkelsen av pilotkontorene to år etter etableringen (høst 2008) viser en positiv utvikling på de fleste områder som ble kartlagt (internt samarbeid,

arbeidsflyt, kvalitet på løsninger for brukerne, utvikling av kontorer i tråd med NAV-reformens visjon og mål), men det er variasjoner mellom kontorene. Enkelte av kontorene sliter og skårer systematisk lavere enn de andre. Disse kontorene opplever også i større grad økt sykefravær og turnover som en belastning. De mener i større grad at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i forhold til kontorer som lykkes.

Ansatte ved de nye kontorene som ble etablert høsten 2007, oppgir at de i relativt begrenset grad har vært involvert i organiseringen av kontoret og i utviklingen av arbeidsprosesser, i den fysiske utformingen av kontoret og i utviklingen av arbeidsmåter for møte med brukerne.

Kontorene har et stort forbedringspotensial når det gjelder arbeidsflyt og saksbehandlingstid.

Det fremgår ellers at flertallet av de kontoransatte ser på organiseringen av forvaltningsenhetene som en betydelig utfordring, men mange oppfatter dette som overgangsproblemer og tror forholdene vil bli bedre etter hvert.

Generelt har de ansatte ved Nav-kontorene, ordførere og rådmenn som er intervjuet, fortsatt stor tro på reformen. Samarbeidet lokalt går bra, til tross for en krevende organisasjonsmodell med to styringslinjer.

Undersøkelsen av brukererfaringer gjennomført våren 2008 viser med få unntak at det ikke er vesentlig målbare forskjeller i dette for Nav-kontor sammenlignet med steder som ennå ikke har etablert slike kontorer. En del brukere rapporterte imidlertid å ha mindre muligheter til å legge frem sin sak anonymt på lokale Nav-kontor, sammenlignet med steder der det ennå ikke er etablert felles kontor – en problemstilling som etaten som følge av dette har tatt tak i. En annen forskjell er at de som mottar rehabiliteringspenger, får økt kontakt der det er Nav-kontor enn der det ikke er felles kontor.

2.2.7 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at det i gjennomføringen av NAV-reformen har vært behov for flere justeringer underveis, både på bevilgningssiden og når det gjelder mandatet til Arbeids- og velferdsetaten. Dette var også noe Stortinget la til rette for da reformen ble vedtatt i 2005, jf. Innst. S. nr. 98 (2004–2005). Arbeidet med å slå sammen arbeids- og trygdeetaten til en felles etat, samt inngåelse av samarbeidsavtaler med de kommunale sosialtjenestene, har avdekket store organisatoriske utfordringer. I arbeidet for å nå reformens formål og intensjon har man stadig sett nye områder med endringsbehov, som har bidratt til å forsinke reformens mer brukerretnede orientering.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at dagens reformmodell ble til etter at et flertall i Stortinget først hadde forkastet en opprinnelig modell med mindre omstillingsutfordringer, fremmet gjennom St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Årsaken til at det i utgangspunktet ikke ble fremmet forslag om en velferdsreform med sammenslåing av Aetat og trygdeetaten til en felles arbeids- og velferdsetat, var en rekke advarsler om at en sammenslåing av så store, komplekse etater ville medføre enorme utfordringer, jf. Innst. S. nr. 189 (2002–2003). Disse medlemmer mener derfor at når et samlet storting vedtok NAV-reformen i 2005, så var man kjent med flere av de problemstillingene som man i gjennomføringsfasen har vært nødt til å håndtere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, understreker at Arbeids- og velferdsetaten har bidratt til rekordhøy sysselsetting ved høyt gjennomsnittsnivå på plasser både for ordinære tiltak og yrkeshemmede i årene 2006, 2007 og 2008, og allerede i 2008 var det om lag 5 400 søkere til kvalifiseringsprogrammet. Flertallet vil påpeke at andel med overgang til arbeid var høyere i 2008 og 2007, både for ordinære arbeidsøkere, for innvandrere og for yrkeshemmede.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at en samlet sosialkomité påpekte i forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 46 (2004–2005) om ny arbeids- og velferdsforvaltning, jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005):

"Komiteen mener at målet om bedre arbeidsretting av arbeids- og velferdsforvaltningen er en vesentlig del av denne reformen, og komiteen ber Regjeringen påse at forholdene legges best mulig til rette for at den nye etaten gjøres i stand til å ta raske grep i arbeidsmarkedspolitikken, når forholdene tilsier det. Det betyr at komiteen forventer en organisering som ikke er til hinder for rask omstillingsevne, og at Stortinget og Regjeringen på den måten vil fortsette å ha et godt arbeidsmarkedspolitisk verktøy."

Disse medlemmer har videre merket seg at en samlet sosialkomité også påpekte:

"... Å skulle slå sammen to statlige etater med til dels ulik kultur, målsetting og styringsverktøy stiller derfor store krav både til planlegging og gjennomføring. Det må derfor fra første dag settes inn betydelige ressurser på felles kompetanseheving og felles kulturbygging for å sikre at de to statlige etatene faktisk blir en ny etat. Komiteen vil særlig peke på behovet for å opparbeide en bred og sammensatt kompetanse i den felles førstelinjen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser videre til St.prp. nr. 1 (2006–2007) Bevilgninger på statsbudsjettet for 2007 for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, hvor Regjeringen uttalte:

"Formålet med å legge saksområder til spesialenheter er:

- Bedre kvalitet i vedtak for tjenesteyting som følge av kortere saksbehandlingstid, høyere kvalitet i vedtak/informasjon og likebehandling
- Å frigjøre personalressurser som kan nyttes til økt oppfølging og veiledning overfor brukere med omfattende bistandsbehov.
- At Nav – kontoret kan konsentrere seg om veilednings- og oppfølgingstjenester som krever direkte møte med brukerne."

Disse medlemmer konstaterer at man så langt ikke har klart å lykkes med å nå disse formålene ved etablering av forvaltningsenheter, og konstaterer at utfordringene har vært størst i Oslo og Hordaland.

Disse medlemmer mener det kan stilles spørsmål om Regjeringen i den daglige kontroll og oppfølging har evnet å få til en organisering som ikke er til hinder for rask omstillingsevne. Det vises også til en rekke møter med tillitsvalgte og Nav-ansatte som disse medlemmer har hatt, hvor det har blitt påpekt at mange ansatte er blitt satt til oppgaver de ikke har kompetanse og forutsetninger for å løse.

Disse medlemmer mener det også er naturlig å stille spørsmål om Regjeringen og Arbeids- og velferdsetaten har vært gode nok i planleggingen og gjennomføring av reformen for å sikre en bred og sammensatt kompetanse i førstelinjen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at i lys av dette er det viktig å peke på at man ifra 2005 og ut første halvår i 2008 hadde en sterk nedgang i arbeidsledigheten. Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet i denne perioden, som gjorde presset på etaten mindre, bidro til at gjennomføringen av NAV-reformen har hatt gode forutsetninger for å lykkes. Likevel må disse medlemmer konstatere at de første årene med NAV-reform ikke har lyktes i å hjelpe personer med sammensatte behov fra stønad og trygd ut i arbeid.

Komiteen registrerer at det i proposisjonen legges opp til forenkling i prosedyrene og oppgavefordelingen mellom de enkelte Nav-kontor og forvaltningsenhetene, slik at enkle saker kan behandles i førstelinjen.

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår en gjennomgang av rutiner for grensesnitt mellom de ulike forvaltningsnivåene med sikte på å foreta nødvendige forenklinger og forbedringer. Komiteen

er enig i nødvendigheten av at samhandlingen mellom forvaltningsenhet og Nav-kontor klargjøres, og at det varsles at nasjonale grensesnitt for arbeidsdeling i etaten settes i verk. Komiteen understreker at formålet med etablering av forvaltningsenheter er å friggi mer tid i Nav-kontorene til individuell veiledning og oppfølging. Komiteen understreker at forvaltningskontorene ikke er overordnet Nav-kontoret ved behandling av ytelser, men inngår i en helhet hvor Nav-kontoret og forvaltningsenhetene har ulike oppgaver.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at årsaken til dette er behovet for raskere saksbehandling, ettersom etableringen av forvaltningsenheter har bidratt til mer byråkrati og flere restanser. Disse medlemmer støtter dette, men det er samtidig grunn til å påpeke at utviklingen i kjølvannet av at det er opprettet forvaltningsenheter, ikke har vært i samsvar med intensjonen i reformen. Når en alt i 2008 ble oppmerksom på problemene med innfasing av forvaltningsenheter og den negative virkning dette har hatt for mange brukere, burde Regjeringen og Arbeids- og velferdsetaten grepet inn tidligere. Både for gjennomføringen av reformen og ikke minst med hensyn til alle dem som rammes av fristoverskridelser i sine saker, har sen inngripen bidratt til at flere mennesker er skjøvet ut i en vanskelig situasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at innføringen av arbeidsavklaringspenger og retten til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan utsettes til 1. mars 2010. Flertallet er enig i at en slik utsettelse er fornuftig for å sikre at Arbeids- og velferdsetaten er klar til å håndtere dette. Flertallet vil presisere at dette er en sentral og viktig del av NAV-reformen. Flertallet viser til at det kun er retten til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan som utsettes, og at de Nav-kontorer som er klare for det å tilby brukere en slik vurdering og bruke de tiltak som ligger i denne delen av reformen, kan gå i gang med dette uavhengig av utsettelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er positiv til at Arbeids- og velferdsetaten nå har kommet i gang med å innfase Kvalifiseringsprogrammet, og at flere av dem som tidligere ikke har hatt noe aktivitetstilbud, i dag får en ny sjanse. Det registreres likevel at dette er det eneste innholdsmessige grepet som så langt er gjort direkte overfor brukerne. Disse medlemmer viser til at

omleggingen til arbeidsavklaringspenger utsettes til 1. mars 2010, og med det også den rettighetsbaserte planen for individuell oppfølging. Disse medlemmer registrerer at flere brukerorganisasjoner er sterkt kritiske til dette.

Komiteen viser til at det legges opp til en omfattende forskningsbasert evaluering av gjennomføringen av NAV-reformen, og er positiv til dette. For at reformen skal lykkes, og at brukerne skal få bedre velferdstjenester og mer individuell oppfølging, er det helt avgjørende at det fortløpende gjøres evalueringer og at det settes inn tiltak tidlig når problemer avdekkes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil i denne sammenheng be Regjeringen sørge for at det etableres forsknings- og evalueringssprosjekter på Arbeids- og velferdsetatens arbeidsformidling, som måler overgang fra trygd til arbeid, både når det gjelder ulike velferdsordninger og sett i forhold til hvorvidt man er i arbeid etter 1 år, 3 år og 5 år.

Komiteen viser til det arbeidet som allerede er igangsatt som en del av oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2006–2007) for å finne gode kriterier for resultatmåling. Komiteen viser også til den pågående evalueringen av NAV-reformen, herunder evalueringen av utvalgte Nav-kontor i regi av Arbeidsforskningsinstituttet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre konstaterer at hovedutfordringen i Nav nå er de med sammensatte behov, de svakeste brukerne.

Disse medlemmer viser til at både brukere og Nav-ansatte rapporterer om at det sosialfaglige arbeidet blir nedprioritert, og dermed går det utover de svakeste. Dette arbeidet må styrkes. Det viktigste med NAV-reformen må være at brukerne opplever det som enkelt å få tilgang til tjenestene, og at kompetansen kan komme så nær brukeren som mulig.

De negative brukererfaringene og fokuset på organisering og problemer er urovekkende. Det trengs en dyktig førstelinjetjeneste som tar vare på folk.

Disse medlemmer peker på at arbeidstiltak i regi av Nav skal ut på tilbud som følge av en regelendring. Dette fører til at Nav-ansatte bruker mye tid på enda mer byråkrati, noe som er uheldig tidsmessig og rammer brukerne. Disse medlemmer ønsker gode arbeidsmarkedstiltak og valgmuligheter for den enkelte for å finne det mest egnede tiltaket. Det er imidlertid viktig at det er det offentlige som skal iva-

reta ansvaret for den enkelte bruker, og at bare selve tiltaket kan utføres av private.

Disse medlemmer peker videre på at Nav skal håndtere kompliserte regelverk, og særlig er situasjonen for de med sammensatte behov vanskelig. Køene øker, og det sitter mange som må vente i Nav i opp til 16 måneder, før de får en avklaring. Dette er fullstendig ødeleggende for de som er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet, eller ikke kommer seg videre fordi Nav ikke får tatt avgjørelser.

Det er tendenser til at flere blir satt på trygd som både har ønske om, og er i stand til å være i arbeid. Norge har allerede svært mange på uføretrygd som er i arbeidsfør alder, og det er tragisk om dette rammer enda flere unge når de på grunn av manglende kapasitet i Nav blir skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

2.3 Situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten

2.3.1 Kort om utviklingstrekk som påvirker etatens arbeidssituasjon, herunder arbeidsmarkedsutviklingen

Arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter over 40 ulike ytelsesordninger, og rundt 2,8 millioner personer mottar hvert år en tjeneste eller ytelse. I gjennomsnitt behandles 400 000 saker i måneden. Forvaltningen har et betydelig ansvar for oppfølging av mennesker i en vanskelig livssituasjon.

Utviklingen på arbeidsmarkedet og tilgangen av personer på helserelaterte ytelser har særlig stor betydning for etatens ressursbruk, både med hensyn til ytelsesforvaltningen og brukeroppfølgingen.

Den registrerte ledigheten var i gjennomsnitt for 2008 på kun 1,7 pst. av arbeidsstyrken. Ved utgangen av februar 2009 var ledigheten på 67 400 personer, en økning på vel 60 pst. fra februar 2008 som utgjør 2,7 pst. av arbeidsstyrken. En betydelig del av økningen i helt og delvis ledige har kommet gjennom økning i antall permitterte. Ved utgangen av februar var antall permitterte 12 600.

Det forventes i gjennomsnitt 80 000, eller 3,1 pst., registrert ledige i 2009. Dette tilsvarer om lag 4 pst. ledighet i 2009 basert på metoden som brukes i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Anslaget tar hensyn til virkningen av Regjeringens tiltakspakker. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 vil det bli foretatt en ny og samlet vurdering av utsiktene for norsk økonomi, herunder ledighetsutviklingen.

Ved utgangen av 2008 var det i underkant av 571 000 personer på helserelaterte ytelser i folketrygden (mot 559 568 i 2007 og 559 486 i 2006). Økningen skyldes i hovedsak antallet med sykepenger (i overkant av 8 000 personer) og en økning i antallet med uføreytelser (i underkant av 6 000 personer). Det har vært en nedgang i antallet med attføringspenger i samme periode (om lag 2 500 personer). Målt

som andel av befolkningen i alderen 18–67 år er andelen som mottar en helserelatert ytelse fra folketrygden, på i underkant av 19 pst. Det totale sykefraværet økte fra 6,8 pst. fra 3. kvartal 2006 og 2007 til 6,9 pst. 3. kvartal 2008.

Forvaltningen har i tillegg ansvar for mottakere av økonomisk sosialhjelp og mottakere av kvalifiseringsprogram. Sist oppdaterte statistikk på antall sosialhjelpsmottakere er fra 2007 og viser et fall sammenlignet med situasjonen året før. Om lag 45 600 personer mottok sosialhjelp i seks måneder eller mer i 2007, mot 50 700 året før.

Antall personer som mottar alderspensjon fra folketrygden, har økt fra 634 200 ved utgangen av 2006 til 642 800 ved utgangen av 2008.

2.3.2 *Overgang til arbeid for ulike brukergrupper*

I en periode med lav ledighet og stor etterspørsel har overgangen til arbeid vært relativt høy for flere arbeidssøkergrupper. Andel med avgang til arbeid var i 2008 høyere enn for 2007, både for ordinære arbeidssøkere, innvandrere og yrkeshemmede. Etaten lå over resultatkravene på henholdsvis 70, 65 og 50 pst.

For langtidsarbeidssøkere var utviklingen mindre positiv i 2008, spesielt i 2. halvår. Andelen med avgang til arbeid er totalt 64 pst. i 2008, noe som er 3 prosentpoeng lavere enn i 2007.

En samleindikator som viser overgang til arbeid for personer som har hatt avgang fra ordningene rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, varig uførepensjon og yrkeshemmede i løpet av et tertial, er etablert. Fra 1. tertial 2007 til 1. tertial 2008 viser stabilitet, med om lag 40 pst. overgang til arbeid. I de nordligste fylker har det vært en økning.

2.3.3 *Arbeidsgiverkontakt og bistand*

God kontakt med virksomheter og bedrifter er en forutsetning for at etaten skal nå sine mål. Det tilbys selvbetjeningstjenester på nav.no, hvor arbeidsgivere selv kan utlyse ledige stillinger eller søke etter arbeidskraft i etatens arbeidssøkerbase. Andel til-

meldte stillinger som registreres av arbeidsgiver på nav.no, utgjorde 72 pst. i gjennomsnitt i 2008, en økning på 4 prosentpoeng fra 2007. Det gis rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som melder ledige stillinger til Nav-kontorene. Andelen stillinger meldt til Nav lokalt med tilvisning var 81 pst. i 2008, en reduksjon på 2 prosentpoeng fra 2007.

Antall bedrifter som trenger bistand i forbindelse med nedbemanning eller permitteringer, har økt betydelig i 3. tertial 2008 og ventes å fortsette i 2009. Det finnes ingen oppdatert statistikk her, men det er så langt mange positive tilbakemeldinger på etatens arbeid mot virksomheter i slike situasjoner.

Resultatet fra brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere våren 2008 viser at 75 pst. av er fornøyd med etatens service totalt sett.

2.3.4 *Oppfølging av brukere*

2.3.4.1 OPPFØLGING AV ARBEIDSSØKERE

En tett og systematisk oppfølging fra etatens side kan bidra til å forebygge og redusere langtidsledighet, og til raskere overgang til arbeid. Andelen ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging de siste tre måneder, var i 2007 og i 1. halvår 2008 relativt stabil på i overkant av 75 pst. I takt med en økende andel registrerte arbeidssøkere fra høsten 2008 falt andelen noe, men er fortsatt relativt høy i januar og februar 2009 på om lag 75 pst.

Nivået på oppfølging av arbeidssøkere i alderen 20–24 år har over tid ligget lavere enn målkravene, og måloppnåelsen ble svekket i 2008. Andelen med oppfølging i denne aldersgruppen var kun 58 pst. i 2008, noe som er 10 prosentpoeng lavere enn i 2007. De svake resultatene skyldes at denne aldersgruppen i mindre grad møter opp til samtaler ved Nav-kontoret. Mange i denne aldersgruppen mottar ikke statlige ytelser og sanksjonsmulighetene er derfor begrensede.

For å styrke de unges tilbud har Regjeringen fra 2009 innført en tiltaksgaranti hvor unge mellom 20–24 år, som har vært ledig de siste tre måneder eller lenger, skal sikres et tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

2.3.4.2 TILTAKSGJENNOMFØRING

Oversikt over planlagte og gjennomførte tiltak.

Årstall	Planlagt gjennomførte tiltaksplasser (gjennomsnittlig tiltaksnivå)		Gjennomførte tiltaksplasser		Prosentvis avvik	
	Ordinære (Ord.)	Yrkeshemmede (Yh.)	Ord.	Yh.	Ord.	Yh.
2006	12 000	26 800	11 150	26 500	-7	-1
2007	11 300	28 000	11 000	28 200	-2,7	-1
2008	11 450	28 200	Totalt 40 000		Totalt 0,9	

2.3.4.3 SYKEFRAVÆRSOPPFØLGINGEN

Arbeidsgiver og arbeidstaker skal i samarbeid utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøter på arbeidsplassen. Det skal avholdes dialogmøter i regi av Arbeids- og velferdsetaten senest innen seks måneders sykmelding.

I 3. tertial 2008 ble det avholdt dialogmøter i regi av etaten for 31 pst. i målgruppen (andel sykmeldte som passerer 26 uker og som ikke har unntak). Målingen er gjort uavhengig av når i sykmeldingsperioden møtene er avholdt, og en del møter ble avholdt etter 26 uker. I januar 2009 var andelen økt til 48 pst., hvorav 64 pst. var innen 26 uker.

Statistikk over registrerte oppfølgingsplaner og avholdte dialogmøter i regi av arbeidsgiver viser at arbeidsgivers oppfølging også har et stort forbedringspotensial.

Ordringen med Tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte ("Raskere tilbake") ble betydelig trappet opp i løpet av 2008. Størstedelen henvises til behandlingstjenester ved regionale helseforetak. Ved utgangen av 2008 var totalt antall henviste personer til ordningen om lag 39 600, herav om lag 6 600 til Arbeids- og velferdsetatens tjenester; avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering.

Som en del av "Raskere tilbake"-satsingen ble ny sykmeldingsblankett innført fra 1. september 2008. Det er ennå for tidlig å si noe om effekten av ny sykmeldingsblankett for utviklingen i sykefraværet.

2.3.4.4 MOTTAKERE AV REHABILITERINGSPENGER, ATTFØRINGSPENGER, TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD OG UFØREPENSJON

Utviklingen innenfor sykepengene, rehabiliteringspenge, attføringspenge, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon henger nøye sammen. Hvert år er det et betydelig antall personer som har brukt opp sine sykepenge rettigheter og som har overgang fra sykepenge til andre helserelaterte ytelser.

Pr. 31. desember 2008 var det 47 200 mottakere av rehabiliteringspenge. Dette er en svak økning siden 2006. Det var 54 300 mottakere av attføringspenge i 2008 som er om lag 10 000 færre enn i 2006.

Det har vært en betydelig økning i antall personer på tidsbegrenset uførestønad, fra 30 300 i 2006 til 43 300 pr. 30. november 2008. Tallene over antall personer på uførepensjon har vært relativt stabile fra 2006 til 2008. Pr. 30. november 2008 var det 296 000 personer på uførepensjon, noe som tilsvarer om lag 11 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

Etaten rapporterer også på overgang mellom ulike helserelaterte ytelser, og her er det ikke vesentlige endringer i perioden fra 2006 til 2008.

Statistikk og indikatorer for å måle etatens oppfølging av personer på helserelaterte ytelser er mangelfull. Etaten prioriterer nå utviklingen av statistikk

og indikatorer knyttet til arbeidsavklaringspenge som vil erstatte rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad.

2.3.4.5 KVALIFISERINGSPROGRAMMET

I kostnadsberegningene som ble lagt til grunn for bevilgningen til dekning av kommunenes merkostnader knyttet til kvalifiseringsprogrammet, ble det lagt til grunn at antall deltakere ville være om lag 5 400 ved utgangen av 2008.

Rapporteringene i 1. halvår 2008 viste at gjennomføringen av programmet gikk noe saktere enn det som ble lagt til grunn. I 2. halvår økte aktiviteten betydelig. I løpet av 2008 ble det mottatt 5 280 søknader om deltakelse. Antall deltakere ved utgangen av året var 4 130. I tillegg kommer 175 gjennomførte program. Ved utgangen av januar 2009 var det 4 380 deltakere i programmet. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at det skal være om lag 8 850 deltakere i programmet ved utgangen av 2009.

2.3.4.6 HJELPEMIDDELFORVALTNINGEN

Antall betjente brukere ved hjelpemiddelsentralene har holdt seg på om lag 152 000 personer. Måloppnåelsen på hjelpemiddelområdet har vært forholdsvis stabil i perioden. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hjelpemidler til dagliglivet har gått noe ned. Reparasjonstid har holdt seg stabil over tid. Omgjøringsprosenten i klagesaker som behandles i Nav Klage og anke og i Trykderetten, er også relativt stabil.

2.3.5 Ytelsesforvaltning

Fra våren 2007 har antall restanser økt fra i underkant av 130 000 saker til om lag 185 000 i januar 2009. Økningen forekom hovedsakelig i perioden fra mars til september 2008, og var særlig sterk våren 2008 etter etableringen av forvaltningsenheter. Antallet saker over ytre grense har økt tilsvarende fra om lag 7 000 saker våren 2007 til i underkant av 20 000 i januar 2009. I tillegg har innføringen av ny pensjonsløsning medført at antallet ubehandlede pensjonssaker har økt. Etaten klarer fortsatt å utbetale nye pensjonssøknader til rett tid.

For å øke saksbehandlingsskapasiteten med sikte på å bygge ned restanser og redusere saksbehandlingstiden ble driftsbevilgning styrket sommeren og høsten 2008. I tillegg ble det gjort en rekke interne grep i etaten for å få opp effektiviteten i ytelsesforvaltningen. Det førte til at det ble en bedring i restanseutviklingen i september, oktober og november 2008. Saker over ytre grense ble også redusert i samme tidsperiode. Den positive utviklingen med restansenedbygging snudde imidlertid igjen i desember 2008 og januar 2009. Dette skyldtes dels produk-

sjonssetting av det nye pensjonssystemet med en nødvendig fjortendagers stans i behandlingen av noen ytelser i desember, og dels ustabile IKT-systemer. I samme periode har det også vært en betydelig økt tilstrømning av arbeidssøkere til Nav-kontorene.

Tall fra februar viser igjen en nedgang i antall restanser (-5 pst.) og saker over ytre grense (-3 pst.),

noe som skyldes at det har vært en bedre datastabilitet i februar, og klar prioritering av ytelsesforvaltningen.

I de fleste fylker er det uføreytelser, sykepenger, barnetrygd og foreldrepenger som utgjør de fleste restansene, men det er også utfordringer på andre ytelser, for eksempel ytelser til enslige forsørgere.

Oversikt over ikke ferdigbehandlede saker (restanser), sentrale stønadsområder og totalt for etaten:

	Des. 06	Des. 07	Des. 08
Barnebidrag	6 830	7 591	10 287
Barnetrygd	5 575	9 103	14 982
Foreldrepenger	5 725	8 048	12 338
Rehabiliteringspenger	6 011	7 226	10 358
Sykepenger	7 923	11 328	18 906
Uføreytelser	18 576	20 935	26 799
Andre ytelser	75 860	74 937	85 950
Alle ytelser	126 500	139 168	179 620

Oslo har flest restanser både i antall og pr. innbygger. Finnmark har også et høyt antall restanser pr. innbygger. Sør-Trøndelag er fylket med færrest restanser pr. innbygger. Restansene knyttet til barnetrygd skyldes i hovedsak utenlandssaker.

Situasjonen med økende arbeidsledighet har ført til at etaten i en periode også har hatt betydelige restanser på behandling av krav om dagpenger. I september 2008 var det registrert 42 000 helt arbeidsledige. Ved utgangen av februar 2009 er det steget til 67 400. I februar 2009 mottok i gjennomsnitt nær 50 pst. av registrert helt ledige dagpenger. Antall søknader om dagpenger har dermed økt betraktelig fra september i fjor.

Målet er at 80 pst. av søknadene skal anvises innen 21 dager. I både 2006, 2007 og 2008 ble resultatkravet innfridd for landet som helhet. Men innenfor dagpengeområdet var det svikt i måloppnåelsen i enkelte fylker mot slutten av 2008. Særlig gjaldt dette Oslo og Hordaland. Statistikk for januar og februar 2009 viser en synkende måloppnåelse for utbetaling av dagpenger innen 21 dager (fra 73 pst. til 60 pst.). Etaten har forsterket kapasiteten i dagpengeforvaltningen. Direktoratet opplyser at en nå oppfylder fastsatte målkrav i alle fylker. Rask utbetaling av dagpenger vil ha et sterkt fokus gjennom hele 2009.

2.3.6 Brukerretting

2.3.6.1 BRUKERTILFREDSHET MÅLT GJENNOM BRUKERUNDERSØKELSER

I forbindelse med etableringen av Arbeids- og velferdsetaten gjennomførte tidligere Aetat og trygdeetaten en felles brukerundersøkelse våren 2006 (nullpunktundersøkelse). Den første brukerundersø-

kelsen i Arbeids- og velferdsetaten ble gjennomført i perioden fra februar til april 2008.

68 pst. av Arbeids- og velferdsetatens brukere sa seg fornøyd med servicen. For de fleste brukergruppene hadde andelen fornøyde falt noe siden 2006. Minst fornøyde med servicen i 2008 var yrkeshemmede, mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (60 pst. fornøyde) Alderspensjonister, mottakere av helsetjenester og familieytelser var de mest fornøyde i 2008 (80 pst. fornøyd).

Når det gjaldt informasjon, var yrkeshemmede, mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad minst fornøyde. Kun om lag halvparten i denne gruppen mente de hadde fått den informasjonen de hadde behov for.

Tilgjengelighet via telefon var i 2008 betydelig dårligere, 55 pst. var fornøyde med ventetiden i 2008, mot 71 pst. i 2006. Det var imidlertid store fylkesvise variasjoner i 2008. Kun 60 pst. som oppsøkte Nav lokalt, var fornøyde med ventetiden for å få kontakt med rett person. I 2008 oppga 76 pst. at de ble møtt med respekt når de henvendte seg til Nav lokalt, som innebar små endringer fra undersøkelsen i 2006. Av de personene som oppga at de hadde vært inne til samtale med saksbehandler/veileder, var 80 pst. enig i at denne la vekt på hva en hadde å si, og 77 pst. var enig i at saksbehandler/veileder var interessert i å finne gode løsninger for dem. Disse funnene var ikke svært forskjellig fra undersøkelsen i 2006.

Resultatene fra brukerundersøkelsen fanger ikke opp den kritikken som har vært rettet mot Arbeids- og velferdsetaten i 2. halvår 2008 og begynnelsen av 2009. Det gjennomføres nå en ny brukerundersøkelse. Direktoratet rapporterer at foreløpige funn indikerer at resultatene denne gangen vil være sva-

kere enn ved forrige måling. De endelige resultatene vil foreligge i løpet av våren 2009.

2.3.6.2 BRUKERMEDVIRKNING

Brukermedvirkning ivaretas gjennom brukerutvalg, som ble opprettet samtidig med etableringen av Arbeids- og velferdsetaten. Det vises til proposisjonens kapittel 3.6.2 for nærmere redegjørelse av direktoratets brukerutvalg, de lokale brukerutvalg i Arbeids- og velferdsetaten, samt brukerutvalg knyttet til fylkenes hjelpemiddelsentraler.

Etaten arbeider kontinuerlig med å bedre informasjonen som gis til brukere.

Med innføringen av arbeidsevnevurderinger er brukermedvirkning satt i system og gjort til en integrert del i etatens saksbehandlings- og beslutningsprosess.

2.3.6.3 INFORMASJON OG TILGJENGELIGHET

Det vises til proposisjonens kapittel 3.6.3 hvor det blir redegjort nærmere for nav.no.

Brukerundersøkelsen viser at tilgjengelighet via telefoni har blitt betydelig dårligere etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten.

Tilgjengelighetene har vært stabil de siste månedene til tross for en betydelig økning i antall anrop. Det har vært en 25 pst. økning fra november 2008 til januar 2009. Kundesentrene har hatt en jevn forbedring fra våren/sommeren 2008 og har siden da hatt stabil resultatoppnåelse. Nav lokalt har siden høsten 2008 hatt en jevnt økende tilgjengelighet i tjenesten tross betydelig økt etterspørsel om informasjon over telefon.

2.3.7 Arbeids- og velferdsetatens sykefravær

Utviklingen i sykefraværet har økt noe fra 2007 til 2008. Medarbeiderundersøkelsen viser en negativ utvikling på spørsmålet om de ansatte føler at de har nødvendige ressurser til å mestre sine arbeidsoppgaver. Det rapporteres om at manglende tilgang på tilpasset verktøy og for lite tid og rom for opplæring, kombinert med frustrerte brukere, gir en stressende arbeidshverdag. Dette gjelder særlig for ansatte som har direkte kontakt med brukerne.

2.3.8 Komiteens merknader

Komiteen viser til at St.prp. nr. 51 (2008–2009) kommer som følge av en kritisk situasjon i Nav, som har fått økt offentlig oppmerksomhet som følge av stigende arbeidsledighet f.o.m. høsten 2008. Våren 2008 kom rapporter om økende fristoverskridelser i Navs saksbehandling. Komiteen er bekymret over situasjonen i Nav, og mener derfor det er viktig at det nå settes inn nødvendige tiltak for å bedre situasjonen, både for brukere og ansatte.

Oppmerksomheten om utfordringen i Nav har i hovedsak vært rettet mot fristoverskridelser med hensyn til ytelsesforvaltningen. Komiteen er kjent med at Nav har hatt vanskeligheter med å innfri saksbehandlingsfrister innenfor 13 av 17 velferdsordninger, hvilket ikke er akseptabelt. Basert på tall fra proposisjonens side 26 konstaterer komiteen at det har vært en sterk reell og prosentvis økning i restansene i Nav i perioden 2006–2008:

Oversikt over ikke ferdigbehandlede saker (restanser), sentrale stønadsområder og totalt for etaten

Stønadsområde	Des. 2006	Des. 2007	2006-2007	Des. 2008	2007-2008	2006-2008	Prosentvis 2006–2008
Barnebidrag	6 830	7 591	+ 761	10 287	+ 2 696	+ 3 457	+ 50,6 %
Barnetrygd	5 575	9 103	+ 3 528	14 982	+ 5 879	+ 9 407	+ 169 %
Foreldrepenger	5 725	8 048	+ 2 323	12 338	+ 3 790	+ 6 113	+ 116 %
Rehabiliteringspenger	6 011	7 226	+ 1 215	10 358	+ 3 132	+ 4 347	+ 72 %
Sykepenger	7 923	11 328	+ 3 405	18 906	+ 7 578	+ 10 983	+ 139 %
Uføreytelser	18 576	20 935	+ 2 359	26 799	+ 5 864	+ 8 223	+ 44 %
Andre ytelser	75 860	74 937	- 923	85 950	+ 11 013	+ 10 090	+ 13,3 %
Alle ytelser	126 500	139 168	+ 12 668	179 620	+ 39 952	+ 52 620	+ 41,6 %

Tallgrunnlag: St.prp. nr. 51 (2008–2009)

Komiteen viser til at det innenfor det Regjeringen omtaler som sentrale stønadsområder, har vært en økning i restanser på hele 41,6 pst. i perioden 2006–2008. Særlig innen sykepengeområdet er økningen kritisk, da dette rammer mennesker i en veldig sårbar situasjon, men også innen det en forventer skal være uproblematisk områder som barnetrygd og foreldre-

penger er restansesituasjonen alvorlig. Som det fremkommer i tabellen, er det særlig i perioden 2007–2008 den sterke økningen kommer. Av i alt 52 620 nye restanser i perioden 2006–2008 kommer hele 39 952 nye tilfeller i siste halvdel av perioden.

Komiteen registrerer også med stor bekymring at såkalte ytre grense-saker er sterkt økende. Bare i

løpet av ett år har antallet saker hvor Nav overskrider sine egne fastsatte grenser for forsvarlig behandling økt fra 7 000 til 20 000, en økning som tilsvarer 186 pst.

Komiteen viser for øvrig til sine forslag og merknader i forbindelse med behandlingen av Representantforslag nr. 8:52 (2008–2009) fra stortingsrepresentantene Martin Engeset og Jan Tore Sanner om å la private bemanningsselskaper avlaste Nav i arbeidsformidlingen til arbeidsledige og å la attførings- og vekstbedrifter avlaste Nav i arbeidsevneavklaringen til yrkeshemmede, jf. Innst. S. nr. 214 (2008–2009), samt til Representantforslag nr. 8:56 (2008–2009) fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Laila Dāvøy og Bjørg Tørresdal om å forsterke brukerrettigheter ved søknader om trygdeytelser, jf. Innst. S. nr. 215 (2008–2009).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er av den oppfatning at det er vanskelig å se hvordan en slik økning har kunnet utvikle seg på så mange områder og i en så kritisk retning, uten at dette er tatt tak i på et tidligere tidspunkt.

Komiteen mener det er riktig at det nå foreslås tiltak for å bygge ned restansene, gjennom opprettholdelse av stillinger i Nav og forenkling av saksbehandlingen, men er skeptisk til om dette er tilstrekkelig til å håndtere sterk pågang av nye arbeidsledige i tiden fremover, samt utfordringen med mange langtidsledige som også kommer som resultat av et trangt arbeidsmarked.

Komiteen mener det er nødvendig å peke på at alt før problemene i Nav som behandles i denne proposisjonen kom til overflaten, var det flere symptomer på en etat som ikke lyktes i å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger om flere mennesker fra trygd til arbeid, og en enklere og mer brukerorientert forvaltning:

- Sykefraværet har i perioden fra 2005 og frem til i dag holdt seg stabilt høyt, til tross for at det er bevilget mer penger til oppfølging av sykmeldte.
- I en periode med meget gunstig utvikling i arbeidsmarkedet har arbeidsledigheten vært mer enn halvert i forhold til de 90 000 som var arbeidsledige i 2005, samtidig som antallet yrkeshemmede bare har vært marginalt redusert, fra 90 000 i 2005 til 83 000 i 2008.
- Inkluderingen av mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet går sakte.

Fra flere av høringsinstansene vektlegges det i den åpne høringen 15. april 2009 at proposisjonen

sier altfor lite om hvordan disse utfordringene skal bedres i tiden fremover. Sykmeldingstallene vitner om at et snart åtteårig IA-samarbeid har betydelige problemer med å innfri målsettingene, til tross for at det fra enkeltbedrifter rapporteres om god effekt av det bedriftsinitierte IA-arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ser med bekymring på at arbeidsmarkedstiltakene overfor yrkeshemmede er under press, med en reduksjon i andelen på tiltak fra 70 pst. i januar 2008, til 64 pst. i januar 2009. Dette er en utvikling som ikke lar seg forklare av sesongvariasjoner, og er ellers en utvikling som ser ut til å være uendret i hele første kvartal av 2009. Disse medlemmer viser til at bransjeforeningen Attføringsbedriftene i komiteens åpne høring ga opplysninger om ledig kapasitet og mulighet til å gjennomføre 6 000 flere tiltaksplasser på en måneds varsel. Når arbeidsledigheten øker, er det etter disse medlemmers mening helt avgjørende at Regjeringen følger opp dette og utnytter den kapasiteten som finnes, slik at det planlagte tiltaksnivået for 2009 kommer opp på det nivået som Stortinget vedtok i St.prp. nr. 1 (2008–2009), jf. Budsjett-innst. S. nr. 15 (2008–2009). Resultatet av at det ikke gjøres mer på dette feltet i dag, vil være at det vil være enda flere langtidsledige om et halvt år, med de negative konsekvenser det har for mennesker, som familier som rammes av ledighet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til merknad ovenfor om nedgangen fra januar 2008 til januar 2009 i andelen personer med nedsatt arbeidsevne som er i tiltak. Flertallet er innforstått med at når antall nye personer som registreres som yrkeshemmede arbeidssøkere øker, vil nødvendigvis andelen personer i avklarings- og søknadsfase øke, med reduksjon i andel personer i etablerte tiltak. Over tid må det imidlertid være et viktig mål at ikke andelen personer som er i aktive, arbeidsrettede tiltak går ned, mens andelen som venter på tiltak, øker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Arbeids- og velferdsetaten står overfor en svært kritisk situasjon som har vært preget av lang saksbehandlingstid, samt at mange ikke har fått utbetalt sine rettmessige ytelser i tide. Denne kritikken nådde toppen i januar d.å., da det fremkom at arbeidsledige i Oslo risikerte å vente i inntil to måneder før man kunne få sine dagpenger. Hordaland og Oslo er de fylkene hvor Nav opplever

mest problemer og utfordringer når det gjelder å få utbetalt rettmessige ytelser til rett tid.

Disse medlemmer registrerer at proposisjonen ikke belyser de store utfordringene i nevnte fylker eller hvorfor disse fylkene har større utfordringer og problemer enn hva som er tilfellet for de øvrige fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratets database "A-Info" opplyser imidlertid at det er 837 ansatte i Nav Rogaland, mot 1 373 i Oslo, og at begge fylkene behandlet rundt 1 850 søknader om dagpenger pr. januar d.å. I Rogaland ble 94 pst. av søknadene om dagpenger behandlet innen 21 dager, mens i Oslo var tallet helt nede i 30 pst.

Disse medlemmer mener situasjonen i Nav Oslo viser at manglende bemanning ikke gir noen god forklaring på problemene, utfordringene kan like gjerne skyldes feilaktig og ineffektiv organisering.

Rogaland er det fylket med nest lavest bemanning per innbygger. Samtidig har Rogaland mye utenlandsk arbeidskraft. Ifølge oppslag i Aftenposten 26. februar 2009 arbeider 12 000 polske arbeidstakere i fylket.

Disse medlemmer har med interesse merket seg uttalelsene til Bjørn Sæstad, fylkesdirektør for Nav i Rogaland, jf. oppslag i Aftenposten 26. februar 2009, hvor han uttaler:

"Vi var tidlig ute i fjor høst og forutså økende arbeidsledighet i kjølvannet av finanskrisen. Dette gjorde at vi kom kjapt i gang med løsninger."

og han uttaler videre:

"Vi har flyttet Nav-ansatte direkte ut til Ermaet i Sauda og Hydro slik at utbetaling av dagpenger samt omstillings- og arbeidsmarkedstiltak kan skje så effektivt som mulig i store, ensartede grupper med arbeidssøkende. Dette har vist seg å være et utrolig bra tiltak. Det ville være langt mer ressurskrevende for oss hvis disse oppsøkte sitt lokale Nav-kontor hver for seg."

Disse medlemmer mener det er oppsiktsvekkende at det skulle gå så lang tid før Nav Oslo begynte å arbeide etter tilnærmet mal som Rogaland. Dette tyder på at det har vært for dårlig kompetanseflyt mellom fylkene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til oppslag i NRK den 26. februar 2009, hvor det fremkommer at konsulentselskapet Ernst & Young i fjor hjalp Nav i gjennomføringen av en intern evaluering av flere Nav-kontor. Evalueringen avdekket at hele 70 pst. av sykepengesakene i Oslo hvor det ikke er fattet vedtak, ikke er med i de offisielle tallene. Rapporten konkluderer med at de registrerte restansene når det gjelder sykepenger utgjør 31 pst. av alle

restansene. Videre viser evalueringen at de offisielle tallene bare måler de saker som er lagt i ventemapper, mens flertallet av sakene er ubehandlede og dermed ikke registrerte saker.

Disse medlemmer registrerer at leder i NTL Nav Oslo, Dagfinn Vestby, uttaler til NRK den 26. februar 2009:

"Jeg synes det er betenkelig at jeg som tillitsvalgt, får denne informasjonen fra media og ikke fra fylkesledelsen. Den endelige rapporten fra Ernst & Young er aldri blitt presentert for de tillitsvalgte."

Disse medlemmer deler denne betenkeligheten. Det vises videre til Aftenposten 17. mars 2009, hvor det fremkommer at Arbeids- og velferdsetaten lider under manglende internkontroll og at dette har medført blant annet at sykepenger utbetales uten tilstrekkelig dokumentasjon. Barnebidrag gis uten nok data om mor eller fars inntekt. Enslige forsørgere får støtte uten kontroll av sivil status og inntekt. Arbeids- og velferdsetaten forvalter pensjoner og ytelser for betydelige beløp, og etablering og etterlevelse av rutiner for internkontroll er derfor en grunnleggende forutsetning for å sikre at brukerne skal få rett ytelse til rett tid slik de lovmessig har krav på. Gode rutiner for internkontroll er også viktig for å redusere risikoen for misligheter og feil i etatens regnskap.

Disse medlemmer har merket seg at Riksrevisjonen i revisjonen over flere år har pekt på svak systemstøtte og manglende etterlevelse av rutiner for saksbehandling og utbetaling. I Dokument nr. 1 (2008–2009) Riksrapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007, stilles det spørsmål om hvorvidt tiltakene departementet viser til, er tilstrekkelige for å etablere fungerende internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten. Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter er en grunnleggende forutsetning for offentlighetens innsyn og etterfølgende kontroll av gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Disse medlemmer registrerer at Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007, har pekt på at det fremdeles er svakheter i sporbarheten, og at det er vanskelig å spore sammenheng mellom budsjettproposisjonen og departementets tildelingsbrev til underliggende virksomheter.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonens rapport, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009), også påpeker, sitat:

- "Etaten har store utfordringer med å innhente oppfølgingsplaner, dokumentasjon fra dialogmøte 1 og gjennomføring av dialogmøte 2.

- Etaten verken purrer eller sanksjonerer mot arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplaner eller gjennomfører dialogmøter.
- Det mangler oppfølgingsplaner i 72 pst. av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad.
- Flere kontorer har bevisst nedprioritert oppfølging av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at det fra departementets side ikke er stilt krav til innholdet og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Disse medlemmer mener derfor det kan stilles spørsmål ved om departementets styring er tilstrekkelig til å sikre gjennomføring av Stortingets forutsetning om bedre oppfølging på kort og lang sikt, både under reformperioden og etter at reformen er gjennomført. Dette mener disse medlemmer er en av mange viktige forutsetninger for å realisere intensjonen i NAV-reformen.

Disse medlemmer ser videre alvorlig på at departementet ikke har sikret at Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører lovpålagt oppfølging av brukere som mottar helserelevante ytelser.

Disse medlemmer har merket seg at det i proposisjonen foreslås å styrke Arbeids- og inkluderingsdepartementet med 3 mill. kroner for å styrke departementets kontroll og oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten.

Disse medlemmer ser svært alvorlig på etatens manglende internkontroll har derfor støttet den økte bevilgningen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Disse medlemmer forventer derfor at den økte bevilgningen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil resultere i en snarlig forbedring i etatens rutiner for saksbehandling, oppfølging av brukere, utbetaling av ytelser, og ikke minst at departementet foretar en tett oppfølging overfor etaten slik at det innen sommeren 2009 etableres en tilfredsstillende og fungerende internkontroll.

Disse medlemmer registrerer at departementet heller ikke i denne proposisjonen har kommet med en konkret redegjørelse for sine egne ambisjoner og mål på kort og lang sikt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til innslag i NRK den 16. februar 2009, hvor det fremkommer ifølge en Fafo-rapport at Nav bruker om lag 2 mrd. kroner på eksterne konsulenter, samtidig som flere ansatte fortviler over dårlig arbeidsforhold. I forbindelse med innslaget uttaler Fafo-forsker Svein Erik Moen:

"Så mange konsulenter kan være uheldige for kompetanseutviklingen på lang sikt."

og videre:

"Stadig utskiftninger i arbeidsstokken gir liten kontinuitet og påvirker arbeidsmiljøet, og man kan også risikere å få løsninger som ikke passer."

Ifølge undersøkelsen Fafo har utført, toppe Nav konsulentutgiftene i de statlige virksomhetene som er undersøkt. Rapporten peker spesielt på at mange ansatte opplever at kompetanseoverføringen har vært fraværende.

Disse medlemmer mener en altfor utstrakt bruk av konsulenttenester kan føre til store konsekvenser når de eksterne konsulenterne forlater etaten, og ingen står klare til å videreutvikle eller drifte prosjektet videre. I rapportens konklusjon blir det pekt på at for omfattende bruk av konsulenter på lang sikt kan utgjøre en trussel mot etatens læringsevne.

Disse medlemmer viser til forbundsleder i NTL, Turid Lilleheies, uttalelse i tidsskriftet Aktuell den 24. februar 2009:

"Konsulentfirmaer var førende når organisasjonsstrukturen ble lagt i Nav. De utformet og iverksatte reformen. I noen Nav-enheter satt konsulentfirmaer i direktørstillinger i iverksettingsfasen. Med omfattende prosjektorganisering ble de tilsattes organisasjoner i all hovedsak kun orientert, mens mange beslutningsarenaer var skjulte.

Nav-reformen påvirker alle ledd og arbeidsområder i Nav. Det ble sagt at man skulle klare å ivareta alle brukere i reformprosessen. Dette er åpenbart ikke gjort godt nok. Det snakkes nå innad i etaten om at man tok for lett på den viktige og komplekse forvaltningen av folketrygdytelsene."

videre:

"NTL har påpekt manglende statlig styring av reformen. Det har vært altfor stor bruk av konsulenter ..."

og videre

"... Organiseringen med oppsplitting av enheter tapper kompetanse og fører til ineffektivitet i saksbehandlingen."

Disse medlemmer har i likhet med NTL vært svært kritisk til den omfattende bruken av konsulenttenester.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at man har vært svært kritisk til den utstrakte bruken av konsulenttenester, og viser til at Fremskrittspartiets kutt i bevilgningene til Nav i sitt alternative statsbudsjett for 2008

og 2009, i hovedsak er rettet inn mot kjøp av konsulenttjenester.

2.4 utfordringer og forslag til nye tiltak

2.4.1 utfordringer

Arbeids- og velferdsetaten har betydelige utfordringer i måloppnåelsen på flere viktige områder. Samtidig viser måloppnåelsen på mange områder knyttet til reformene og den ordinære driften seg å være god. De organisatoriske endringene er gjennomført som planlagt. Nye enheter er opprettet, og et omfattende personalløp er gjennomført.

Det er områder der etaten og forvaltningen ikke har hatt store utfordringer knyttet til måloppnåelse i 2007 og 2008. Dette gjelder blant annet kvalifiseringsprogrammet, gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene, høy overgang til arbeid og oppfølging av arbeidssøkere, samt hjelpemiddelområdet.

Utfordringene er nå primært knyttet til følgende områder:

- ytelsesbehandlingen
- tilgjengelighet
- mangelfull oppfølging av personer som mottar helserelaterte ytelser.

Svak måloppnåelse på disse områdene skyldes flere forhold. Etaten har gjennomført et krevende reformløp. Selv om dette i stor grad har gått etter planen, har valg av organisering, endringer og nye oppgaver hatt innvirkning på etatens driftssituasjon. Etaten har også dratt med seg utfordringer fra tidligere etater, og et endret arbeidsmarked har medført større belastning på en allerede presset etat.

De organisatoriske endringene har betydd ny arbeidsdeling, nye oppgaver og at tidligere innarbeidede rutiner måtte endres. Utfordringene som har ligget i etableringen av forvaltningsenheter og det behov fylkene har hatt for bistand med å iverksette ny arbeidsdeling, har vært større enn forventet.

Forsinket behandling og utbetaling av livsoppholdsytelser er kritisk for brukerne. Dette kan ha bidratt til at flere må søke om økonomisk sosialhjelp i påvente av de statlige ytelsene.

For mange har det å komme i kontakt med etaten og å få korrekt informasjon vist seg vanskelig. Dårlig tilgjengelighet på telefon har ført til at mange møter opp på Nav-kontorene for å få svar på selv enkle henvendelser. Dette er unødig ressurskrevende.

Det er nødvendig med gode IKT-systemer. Etaten drifter i dag systemer som har sitt utspring i tidligere Aetat og trygdeetaten, i tillegg til at den kommunale delen av Nav-kontoret har egne nettverk. Det vil være behov for å utvikle og implementere en mer fullverdig og integrert IKT-løsning.

Ved etablering av forvaltningsenhetene var det ikke utviklet IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Etaten implementerer nå et støttesystem som skal gi oversikt over hvor saken ligger til behandling, men saksdokumentene må fortsatt overflyttes mellom enhetene manuelt.

Økt tidsbruk for å håndtere henvendelser om livsoppholdsytelser reduserer samtidig muligheten til å styrke oppfølgingen av brukerne. Oppfølgingen av personer på de helserelaterte ytelsene var svak før reformperioden, noe Riksrevisjonen påpekte i sin revisjon for budsjettåret 2005. Etaten har heller ikke klart å følge opp rehabiliteringspengemottakere eller mottakere av tidsbegrenset uførestønad etter intensjonen, noe Riksrevisjonen kritiserte i sin revisjon for budsjettåret 2007. Det er imidlertid ikke grunnlag for å konkludere at oppfølgingen av disse gruppene er blitt svekket sammenlignet med hva som var tilfellet før etableringen av Arbeids- og velferdsetaten 1. juli 2006.

Resultatene knyttet til sykefraværsoppfølgingen ved utgangen av 2008 er på et langt lavere nivå enn de politiske forventningene og etatens egne målsettinger. Etaten har hatt utfordringer på området siden regelverksendringene ble innført. Det påpekes at det nye regimet innebærer at sykmeldte får mer og tettere oppfølging enn tidligere.

Medarbeiderne i etaten har i betydelig grad fått endret sin hverdag med den nye reformen. Det er lagt vekt på at de ansatte skal bli tilført kompetanse tilpasset ny organisering og oppgaveløsning. Likevel er det mange medarbeidere som melder om at opplæringen ikke er tilstrekkelig.

Erfaringer fra etablerte Nav-kontor viser et hovedskille mellom kontor som velger en full integrering mellom de tidligere tjenesteområdene, og de som opprettholder en viss spesialisering. I en tidlig fase har enkelte kontorer valgt en løsning hvor medarbeiderne skal kunne arbeide innenfor alle fagområder -generalistmodell. Dette har bidratt til at mange har opplevd at de ikke strekker til i jobben.

Nav-kontorene står fritt til å velge organisering innenfor de rammer som følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Direktoratet anbefaler imidlertid at Nav-kontorene utarbeider klare rollebeskrivelser for medarbeiderne, hvor innhold, ansvar og kompetansekrav er klart definert. Direktoratet har videre pekt på at generalistmodellen er en svært krevende form for organisering, og anbefaler derfor at Nav-kontorene legger andre prinsipper til grunn for organiseringen. Det anbefales isteden at det velges en samarbeidsmodell, der bruker skal oppleve en samordnet service, men der den enkelte medarbeider ikke nødvendigvis dekker alle virkemidler, tjenester og ordninger. Det påpekes at innslaget av generalistmo-

dellen vil være større i små kontorer og at 200 av Nav-kontorene vil ha fire eller færre statlig ansatte.

Økende tilstrømming av arbeidssøkere, økende restanser samt frustrerte brukere bidrar til ytterligere press på de ansatte. Mange ansatte mener at læring av kolleger og egentrening er den mest nyttige form for opplæring. Etaten rapporterer at en vil vektlegge mer praksisnær opplæring både i forvaltningsenheter og ved Nav-kontor.

Samarbeidet med kommunene rundt etablering og drift av Nav-kontorene går bra. Det er isolert sett kompliserende at Nav-kontorene må forholde seg til både en statlig og en kommunal styringslinje. De fleste Nav-kontor har en felles leder. Samordningsutfordringene er antakelig større der det er todelt ledelse. Det vil derfor bli viktig å innhente erfaringer om eventuelle effekter av valg av ledelsesmodell for kontorenes måloppnåelse.

Det er avdekket avvik fra fastsatte kvalitetskrav til saksbehandlingen i etaten. Etaten står overfor utfordringer på flere nivåer når det gjelder å sikre brukerne rett ytelse til rett tid. Det er blant annet behov for å styrke etatens arbeid med risikostyring og internkontroll.

2.4.2 Tiltak

2.4.2.1 REFORMTEMPO

Etatens manglende måloppnåelse innenfor ytelsesbehandlingen, oppfølging av brukere og redusert tilgjengelighet, skyldes dels omfattende omstillinger og utviklingsarbeid knyttet til NAV-reformen. Medarbeidere som skal sikre løpende drift og produksjon, har brukt mer tid på reformaktiviteter og omstillingsarbeid enn forutsatt. Forvaltningen av helserefusjoner og ansvaret for enkeltoppgjør knyttet til pasienttransport binder også opp ressurser ved Nav-kontorene. Innføringen av pensjonsreformen vil medføre ekstra belastninger i etaten. På bakgrunn av dette har departementet vurdert muligheten av å justere det videre tempoet for gjennomføringen av reformene.

Det er avgjørende at etablering av Nav-kontor i 2009 går som planlagt, og at en i hovedsak får på plass førstelinjen over hele landet. Det samme gjelder implementeringen av pensjonsreformen fra 1. januar 2011. Det arbeides videre med sikte på overflytting av resterende oppgaver knyttet til helserefusjoner til Helsedirektoratet i løpet av 2010 og overflytting av enkeltoppgjør knyttet til pasienttransport til de regionale helseforetakene 1. januar 2010. Det er allerede bestemt å utsette innføringen av arbeidsavklaringspenger (1. mars 2010) og rettighetsfestingen av arbeidsevnevurderinger.

2.4.2.2 REGELVERKSENDNINGER OG FORENKLINGER FOR Å LETTE YTELSESFORVALTNINGEN

Det foreslås regelverksendringer og forenklinger som vil lette ytelsesforvaltningen og som også vil begrense behovet for økonomisk sosialhjelp som følge av at trygdeytelser forsinkes. Etaten avlastes ved at unødige saksbehandling i forbindelse med refusjonskrav for utbetalt økonomisk sosialhjelp fra kommunen og eventuell etterbetaling til søkeren avverges.

2.4.2.2.1 *Forenklet behandling av dagpengesøknader*

Situasjonen med økende arbeidsledighet har ført til at etaten i en periode har hatt betydelige restanser på behandling av krav om dagpenger. Raskere og mer summarisk behandling av innhentet informasjon har derfor betydning for å kunne fatte vedtak innenfor den tidsrammen som gjelder. På bakgrunn av dette foreslås det at etaten gis fullmakt til å iverksette forenklet saksbehandling når det gjelder dokumentasjon av arbeidstid og sluttårsak. Innvilgelsesvedtak fattet uten forhåndskontroll av de opplysningene søker selv gir, innebærer økt risiko for feilutbetalinger. For å sikre forsvarlig forvaltning skal vedtakene kontrolleres når dokumentasjon foreligger. Ordningen krever ingen systemtilpasninger i etaten. Det kreves heller ingen regelverksendringer for iverksetting.

2.4.2.2.2 *Rett til fortsatt tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger i påvente av behandling av krav om ny uføreytelse*

Økende saksbehandlingstid har medført at en del brukere som har mottatt tidsbegrenset uførestønad og som har fremsatt krav om ny uføreytelse, har blitt stående uten ytelse. Regjeringen har i Ot.prp. nr. 45 (2008–2009) Om lov om endringer i folketryktdloven (tidsbegrenset uførestønad) fremme lovforslag om at den som mottar tidsbegrenset uførestønad, og som fremsetter nytt krav om uføreytelse innen tre måneder før utløpet av stønadsperioden, skal få rett til fortsatt ytelse inntil kravet er avgjort. Det er videre foreslått at den som fremsetter nytt krav om uføreytelse senere enn tre måneder før stønadsperioden løper ut, kan gis ytelse frem til kravet er avgjort. Dette vil gi brukerne større grad av forutsigbarhet vedrørende fremtidig inntektssituasjon.

Tilsvarende problemstilling gjelder mottakere av rehabiliteringspenger som fremsetter krav om uføreytelse. Departementet vil derfor fastsette en endring i forskrift om rehabiliteringspenger som gir etaten kompetanse til å yte fortsatt rehabiliteringspenger i påvente av at krav om uførepensjon avgjøres. Perio-

den rehabiliteringspengene kan forlenges settes til fire måneder, med mulighet for ytterligere fire måneder. Den nye bestemmelsen vil således bli lik den tilsvarende bestemmelsen for arbeidsavklaringspenger, og bestemmelsene om ytelser ved overgangen mellom rehabiliteringspenger og attføringspenger og mellom attføringspenger og uføreytelser. Når arbeidsavklaringspenger blir innført, vil det ikke lenger være behov for disse bestemmelsene.

2.4.2.3 TILTAK I REGI AV ARBEIDS- OG VELFERDS-DIREKTORATET

Gjennom å etablere forvaltningsenheter skal Nav-kontorene få frigjort ressurser til individuell veiledning og oppfølging ved at forvaltningsoppgavene knyttet til ytelsene flyttes ut av Nav-kontoret. Nav-kontoret skal være brukerens kontaktpunkt.

Intensjonen med forvaltningsenhetene var at det ikke skulle oppstå nye koordineringsbehov. Samhandlingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter skal gjennomføres uten å måtte involvere brukeren. Brukeren kan også ta direkte kontakt med forvaltningsenheter ved behov. Forvaltningsenhetene er ikke overordnet Nav-kontoret ved behandling av ytelser, men inngår i en helhet hvor Nav-kontoret og forvaltningsenhetene har ulike oppgaver.

Å konsentrere Nav-kontorets innsats til de brukernære oppgavene skal stå fast, men det er løpende behov for å vurdere om arbeidsdelingen er rett.

2.4.2.3.1 *Støtte til Nav-kontor og kompetanse-tiltak*

Prosjektet "Tidlig drift" skal arbeide med å utvikle tiltak som støtter opp om drift og ledelse av Nav-kontorene. "Tidlig drift" bistår nå de fleste fylker med å komme gjennom den kritiske fasen rett etter at kontoret har blitt et Nav-kontor, på en måte som sikrer god brukerservice og mestringsevne hos de ansatte.

Det er og vil bli iverksatt opplæringsaktiviteter som skal fylle kompetansebehovene på Nav-kontorene. På bakgrunn av tilbakemeldinger vil opplæringen være mer praksisnær.

2.4.2.3.2 *Bedre styring av produksjonen i forvaltningsenhetene*

Arbeidsprosesser og rutiner i forvaltningsenhetene skal effektiviseres, og ressurser skal reallokkes. Et prosjekt er igangsatt for å avdekke og fjerne ineffektive rutiner, og målrette og forenkle eksisterende rutiner. "Beste praksis" i fylker med god måloppnåelse kartlegges med sikte på læring og implementering i andre fylker.

Etatens styringssystem for ytelsesforvaltningsområdet skal forbedres ved hjelp av sentralt utviklede

verktøy for styring og oppfølging av produksjon. Rutinebeskrivelser og beskrivelser av regelverk skal gjøres lettere tilgjengelig for saksbehandlere.

Det har vært nødvendig å gjennomføre kortsiktige tiltak i flere fylker gjennom egne innsatsteam som bistår fylker med problemer innenfor enkelte saksområder. Det er også fordelt saker fra enkeltfylker, blant annet Oslo, til fylker som har produksjonskapasitet. Dette er tiltak som også kan være aktuelt å benytte i tiden fremover.

Brukerne skal få mer pedagogisk og tilgjengelig støtte til utfylling av søknadsskjema på nettet. Det vil bli videreutviklet faktaark med sentral informasjon. Bedre rutiner ved Nav-kontorene skal etableres slik at nødvendig dokumentasjon sikres ved innlevering av søknad.

2.4.2.3.3 *Klargjøre samhandlingen og grensesnitt mellom forvaltningsenhet og Nav-kontor*

Samhandlingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheten skal i utgangspunktet følge direktoratets retningslinjer for nasjonal oppgavedeling og nasjonale grensesnitt. Det varierer i hvilken grad det enkelte fylke følger direktoratets retningslinjer. I tillegg fungerer ikke oppgavedelingen og grensesnittene fullt ut, noe som blant annet skyldes manglende elektronisk dokumenthåndtering og utfordringer knyttet til manglende kopling mellom eksisterende saksbehandlingssystemer. Tiltak på lengre sikt vil derfor være knyttet til utvikling av støttesystemer i saksbehandlingen.

Nasjonale grensesnitt for arbeidsdeling mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter skal være på plass i alle fylker innen november. Direktoratet vil i løpet av våren gjennomgå rutiner for grensesnitt med sikte på å foreta nødvendige forenklinger og forbedringer, herunder å vurdere om det er områder der en bør justere på ansvarsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter. Opplæring ved Nav-kontorene vil bli gjennomført, blant annet for å påse at frister for oversendelse av post og saker til forvaltningsenheter overholdes, og at nødvendig dokumentasjon følger saken.

Direktoratet står fritt til å styre ressursene i etaten. Behovet for (midlertidige) avvik fra etablerte grensesnitt mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter vil bli fortløpende vurdert i det enkelte fylke når dette er hensiktsmessig. Et langsiktig mål er likevel å reddykke arbeidsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter.

2.4.2.3.4 *Støttesystemer i saksbehandlingen*

Det vises til proposisjonens kapittel 4.2.3.4 hvor det blir nærmere redegjort for:

- Bedre manuell posthåndtering.
- Elektronisk dokumenthåndtering.

IKT-løsningene

IKT-infrastruktur (IKT-basis) tas i bruk ved etableringen av Nav-kontorer slik at alle eksisterende saksbehandlingssystemer blir tilgjengelig på en arbeidsflate. IKT-basis inkluderte ikke utvikling av mer integrerte løsninger. Direktoratet arbeider med langsiktige planer for å effektivisere og modernisere etatens IKT-løsninger og infrastruktur. Det ligger et klart potensial her, men det er imidlertid et langsiktig arbeid, og vil medføre vesentlige kostnader for etaten.

2.4.2.3.5 Støttesystemer i kontakt med brukerne og samhandlere

Det vises til proposisjonens kapittel 4.2.3.5 hvor dette blir nærmere redegjort for:

- Telefoni.
- Nav.no/ selvbetjeningsløsninger.
- Elektronisk innsending av legeattester og sykmeldinger.

2.4.2.4 RISIKOSTYRING OG INTERNKONTROLL

2.4.2.4.1 Internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten

En virksomhet som forvalter 280 mrd. kroner gjennom rundt 40 ulike ordninger med kompliserte regelverk, står overfor spesielle utfordringer for å oppnå sine mål. God risikostyring og internkontroll er viktige verktøy for ledelsen.

De gamle etatene, forut for etablering av Arbeids- og velferdsetaten, hadde også fått kritikk av Riksrevisjonen knyttet til svakheter i ytelsesforvaltningen. Det har blant annet vært pekt på svak internkontroll, manglende innhenting av dokumentasjon, feil i vilkårsvurderingene, feil inntektsgrunnlag og manglende sporbarhet av inntektsopplysningene som er lagt til grunn. Dette har i en del tilfeller ført til feilutbetalinger.

Ved etableringen av Arbeids- og velferdsetaten i 2006 skulle to ulike organisasjoner sys sammen til en funksjonell helhet. Dette innebærer endrede rutiner, nye datasystemer og nye oppgaver for den enkelte. Parallelt skulle det etableres et kontrollmiljø som kan ivareta behovet for kvalitetssikring av saksbehandling og pengestrømmer. Dette har vært en kontinuerlig prosess i etaten, og prosessen er ennå ikke fullført.

Direktoratet har rapportert om mangelfull internkontroll som gir utfordringer med å etterleve interne og eksterne krav til kontroll og regnskapskvalitet, noe som også er påpekt av Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 for 2007.

Det er etablert et rammeverk for internkontroll og risikostyring i etaten, men det gjenstår et omfattende

arbeid med implementering av rammeverket i 2009 og videre fremover.

Omfattende endringer i organisering og arbeidsprosesser utgjør en risikofaktor med hensyn til midlertidig svekkelse av internkontrollen. Den senere tids store arbeidspress er en tilleggsbelastning. Det er en fare for at dette kan bidra til et økt antall feilutbetalinger, ev. også økt omfang av misbruks- og mislighetssaker.

Det er et prioritert mål for etaten å etablere et godt kontrollmiljø og bedre kontrollrutiner med sikte på i enda større grad å hindre feilutbetalinger og avdekke misbruk og eventuelle misligheter.

2.4.2.4.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets krav til og ansvar for internkontrollen i Arbeids- og velferdsetaten

Mål- og resultatstyring er grunnleggende styringsprinsippet og innebærer at virksomheten har stor frihet til selv å velge virkemidler for å nå de fastsatte målene. For at departementet skal kunne ivareta sitt styringsansvar, er det avgjørende at internkontrollen i etaten fungerer slik som forutsatt.

Selv om mange av direktoratets oppgaver er regelstyrte, vil det finnes ulike måter å organisere og gjennomføre oppgavene på. God internkontroll og risikostyring er ledelsens verktøy for å sikre at målene nås.

God internkontroll og risikostyring er et viktig delmål i det årlige tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten.

Spørsmålet om etatens internkontroll og risikostyring er et fast tema på etatsstyringsmøtene mellom Arbeids- og velferdsetaten og departementet.

2.4.2.4.3 Utfordringer og tiltak

Etaten står overfor utfordringer på flere nivåer. Det arbeides med å gjøre rutineene i etaten mer praktisk tilgjengelig for saksbehandlerne, sørge for at kjente rutiner og kontroller faktisk utføres, samt sikre samsvar mellom rapporterte og faktisk gjennomførte kontroller.

I en virksomhet som Arbeids- og velferdsetaten vil det ikke være mulig å etablere tilstrekkelige kontroller til å sikre at det ikke *kan* skje feil i saksbehandling eller økonomiforvaltning. Toleransen for feil må imidlertid være lav i saker som gjelder enkeltpersoners livsopphold eller inntektsgrunnlag.

Arbeids- og velferdsetaten har egen internrevisjonsenhet som rapporterer direkte til direktøren. God internkontroll vil alltid være et ansvar for linjen i organisasjonen. Etaten har i den siste tiden lagt stor vekt på raskere saksbehandling og å imøtekomme brukernes behov på en smidig måte, noe som kan ha ført til svekket kontroll. Det rapporteres om manglende kunnskap om og forståelse for formålet med

de interne kontrollrutinene. Lederfokus og lederoppfølging av kontrollrutiner har til dels vært manglende.

Det utarbeides nå en handlingsplan som tar utgangspunkt i motsetningsforholdet mellom effektiv produksjon og en betryggende saksbehandling. Et kortsiktig tiltak vil være å fastsette og tydeliggjøre minimumskrav til internkontroll ut fra risiko og vesentlighet. Minimumskravene skal gjøres tilgjengelig for alle ansatte, og betydningen av god internkontroll vil være et gjennomgangstema i styringsmøter og lederoppfølgingsamtaler.

2.4.2.5 FORVENTET EFFEKT AV TILTAKENE OG VIDERE OPPFØLGING

Gjennom de tiltak som gjennomføres og den økonomiske styrkingen skal etaten kunne:

- sikre rett ytelse til rett tid, dvs. ikke lenger ha uønskede restanser samtidig som man sikrer nødvendig kvalitet i saksbehandlingen
- bidra til god oppfølging av brukerne i tråd med NAV-reformens mål, herunder god tilgjengelighet for brukerne
- bidra til økt stabilitet i etatens IKT-systemer for å sikre jevn saksproduksjon
- gjøre etaten bedre i stand til å møte en situasjon med økende arbeidsledighet.

Dette vil blant annet bidra til bedre kapasitet ved Nav-kontorene. Det vil dempe presset mot de kommunale tjenestene ved disse kontorene som i en periode har hatt økt belastning.

I den ordinære styringsdialogen vil det bli stilt krav om at direktoratet rapporterer både på oppfølging og effekt av de konkrete tiltakene, samt at det redegjøres for hvordan ressursstyrkingen er benyttet.

2.4.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at departementet i proposisjonen fastslår at:

"Forsinket behandling og utbetaling av livsoppholdsytelser er kritisk for brukerne."

Og videre at

"Dette kan ha bidratt til at flere må søke om økonomisk sosialhjelp i påvente av de statlige ytelsene."

Komiteen mener det er viktig at all ressursbruk i Nav gjennomgås, så vel ekstern konsulentbruk som intern organisering. Komiteen mener det er viktig å sikre effektiv ressursbruk, men ønsker også å peke på viktigheten av å bygge nødvendig kompetanse og høy faglig standard i egen organisasjon. Komiteen viser til at utgangspunktet for NAV-

reformen og hele organisasjonen var å sikre nødvendig kompetanse i førstelinjen. Komiteen er derfor glad for at Regjeringen varsler styrket opplæringsaktivitet for å fylle kompetansebehovet på Nav-kontorene slik at denne kompetansen sikres i førstelinjetjenesten, herunder blant annet sosialfaglig, utførelsesfaglig og trygdefaglig kompetanse på alle Nav-kontorer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, understreker viktigheten av at kompetanseutvikling for de ansatte i Nav-kontorene skal være like god både for statlige og kommunalt ansatte. Flertallet understreker Arbeids- og velferdsdirektoratets og kommunenes ansvar for å ivareta opplæringsansvaret.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at flere høringsinstanser, inklusiv de ansattes organisasjoner, sterkt har understreket behovet for kompetanseoppbygging for at målsettingen med NAV-reformen skal nås. Mens behovet for teknisk kompetanseoppbygging/opplæring er omtalt i St.prp. nr. 51 (2008–2009), er det i mindre grad fokusert på behovet for faglig kompetanseoppbygging.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til LOs høringsnotat datert 14. april 2009 hvor det bl.a. skrives:

"Utviklingen av tung faglig kompetanse må også skje på andre måter enn skulder til skulder, og det må avsettes midler til slik kompetanseoppbygging. Vi vil også understreke at midler til kompetanseheving må tildeles og organiseres på en slik måte at både statlige og kommunalt ansatte får ta del i kompetanseoppbyggingen."

Disse medlemmer er enig i denne påpeknin-gen, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme et forslag om separat bevilgning til faglig kompetanseoppbygging for både statlige og kommunale Nav-ansatte."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre registrerer at Regjeringen varsler styrket opplæringsaktivitet for å fylle kompetansebehovet på Nav-kontorene, slik at denne kompetansen kan sikres i førstelinjetjenesten på alle Nav-kontor. Disse medlemmer ber Regjeringen

redegjøre for Stortinget om hvordan dette vil gjøres i forbindelse med statsbudsjettet for 2010.

Komiteen vil understreke viktigheten av at møtet mellom bruker og Nav-kontor blir godt. Komiteen understreker også forutsetningen om reell brukermedvirkning i Nav både på system og individnivå. Det er derfor viktig at Nav har rutiner som sikrer at brukernes erfaringer, synspunkter og forslag til endringer aktivt etterspørres og benyttes i det videre utviklingsarbeidet internt i Nav og er gjenstand for evaluering på linje med andre elementer i reformen. Komiteen vil også påpeke viktigheten av at publikumsmottakene innrettes slik at brukerne opplever trykthet, diskresjon og trivsel.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Nav fortsatt er i etableringsfasen, og at en av suksessfaktorene er samarbeid mellom ledere og tillitsvalgte på alle nivå i organisasjonen. Flertallet vil understreke lederens ansvar for å legge til rette for de tillitsvalgtes medbestemmelse innenfor hovedavtalens bestemmelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er av den oppfatning at den dramatiske faktiske og prosentvise veksten i ikke ferdigbehandlede saker (jf. tabell gjengitt under kapittel 2.3.8 i denne innstillingen) understreker alvoret i situasjonen. I tillegg vil disse medlemmer vise til proposisjonen side 26 hvor det fremgår at antallet saker over ytre grense, det vil si saker som har passert etatens eget krav til maksimum saksbehandlingstid, har økt fra om lag 7 000 saker våren 2007 til i underkant av 20 000 saker i januar 2009. Omregnet til prosentvis vekst innebærer dette en økning på 186 pst. i løpet av knappe to år. Etter disse medlemmers oppfatning er en saksbehandlingstid utover det etaten selv vurderer som ytre grense, en uforsvarlig lang saksbehandlingstid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at når stadig flere mennesker må vente stadig lenger på å få livsnødvendig hjelp fra velferdssamfunnet, vurderer disse medlemmer dette som så urovekkende at det må kunne slås fast at den enkelte brukers rettssikkerhet ikke ivaretas og at mange av den grunn blir tvunget over på økonomisk sosialhjelp.

Komiteen viser til St.meld. nr. 26 (2008–2009) om offentlig rettshjelp. Komiteen mener at en etablering av en førstelinjetjeneste innen rettshjelp

med tilbud om en times personlig møte med advokat eller rettshjelper for å få vurdert sin rettsstilling og få svar på enkle juridiske spørsmål. Videre viser komiteen til at det i meldingen foreslås å utvide rettshjelpsordningen til å omfatte hjelp til å vurdere om det skal klages over vedtak og hjelp på klagestadiet i helse- og sosialrett og i trygdesaker. Komiteen understreker at dette vil supplere Nav-kontorenes veilednings- og opplysningsplikt. Komiteen viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil vri opplæring av medarbeidere i Nav-kontorene til blant annet å omfatte skulder ved skulder-opplæring, medlytt i kundesenter, kollegaveiledning og ulike typer opplæringsopplegg hvor medarbeidere, med bistand av en kompetanseveileder, jobber med konkrete saker eller reelle møter med brukere. Dette vil bidra til å gi bedre kvalitet i veilednings- og opplysningsarbeidet. Komiteen viser videre til hvor viktig det er for rettssikkerheten å ha Trygderetten som en uavhengig ankeinstans og at denne har økt andelen kjennelser med full grunngeving fra 27,5 pst. i 2001 til 63 pst. av sakene i 2007.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Ot.prp. nr. 23 (2007–2008) Om lov om endringer i pasientrettighetsloven og psykisk helsevernloven (utvidelse av pasientombudsordningen til å gjelde kommunale helse- og sosialtjenester) der pasientombudsordningens virkeområde ble utvidet til å gjelde fra dagens avgrensning til spesialisthelsetjenesten til også å gjelde kommunale helse- og sosialtjenester, med unntak av de lovbestemmelser som etter lov er lagt til Nav.

Flertallet mener at det er svært viktig at brukerne av Nav får de rettigheter og den bistand de har krav på, og er enige i at det kan være behov for en ombudsordning også for brukere i Nav. Flertallet viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet for tiden vurderer ulike styrings-, kontroll- og rettssikkerhetsordninger for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Flertallet vil vise til det pågående arbeidet og at spørsmålet om en ombudsordning vil bli tatt opp i den sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener utgangspunktet i denne ekstraordinære og alvorlige situasjonen er at det er nødvendig å etablere ordninger som bedre ivaretar brukernes interesser og rettssikkerhet. Disse medlemmer mener at dagens rammeverk for ivaretagelse av brukernes interesser og rettssikkerhet (Navs eget rammeverk for klage- og ankebehandling samt Trygderetten) ikke ivaretar behovet på en god nok måte.

Disse medlemmer vil derfor be Regjeringen utrede en ordning med et eget Nav-ombud som en midlertidig ordning til reformprosessen er avsluttet og den nye Nav-organisasjonen har "gått seg til". En slik utredning bør vurdere organisatorisk plassering av et slikt ombud, men disse medlemmer vil allerede nå peke på at en mulig løsning vil kunne være å plassere et slikt ombud som en integrert del av Sivilombudsmannens apparat.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede en ordning med et eget Nav-ombud."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti må dessverre konstatere at de politiske målsettingene knyttet til integrerings- og tilbakeføringsarbeidet så langt ikke har lyktes.

Komiteen viser til proposisjonens side 30 hvor det heter:

"Resultatene knyttet til sykefraværsoppfølgingen ved utgangen av 2008 er på et langt lavere nivå enn de politiske forventningene og etatens egne målsettinger."

Videre står det at:

"Arbeids- og velferdsetaten heller ikke har klart å følge opp rehabiliteringspengemottakere eller mottakere av tidsbegrenset uførestønad etter intensjonen."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at sykefraværsoppfølgingen og avholdte dialogmøter er økt fra 31 pst. til 64 pst. fra 3. tertial 2008 til januar 2009. Ny sykmeldingsblankett er innført fra 1. september 2008. Flertallet registrerer at forbedringspotensialet for arbeidslivssentrene, arbeidsgiverne og sykmeldingsregimet er stort, at utviklingen av oppfølgingsarbeidet er positiv, men at det er for tidlig å si noe om effekten av nye tiltak for utviklingen av sykefraværet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er av den oppfatning at dette er meget bekymringsfullt fordi det er NAV-reformens egentlige innhold, og NAV-reformen kan ikke bli å regne som en suksess før målene og ambisjonene på dette området er innfridd. Disse medlemmer viser for øvrig til den meget sterke kritikk som ble rettet mot dette i Riksrevisjonens revisjon av budsjettåret 2007.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet selv har pekt på at generalistmodellen er en svært krevende form for organisering, og har derfor anbefalt at Nav-kontorene legger andre prinsipper til grunn for organiseringen. Flertallet slutter seg til dette.

Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås regelverksendringer og forenklinger som vil lette behandlingen av blant annet dagpengesøknader. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til at det i proposisjonen foreslås en rett til fortsatt å motta rehabiliteringspenger i påvente av at krav om uførepensjon avgjøres, som en midlertidig ordning inntil ordningen med arbeidsavklaringspenger innføres da det ikke lenger vil være behov for overgangsordningen. Flertallet slutter seg til dette.

Komiteen oppfatter at samspillet mellom den enkelte bruker og saksbehandler er særdeles viktig dersom en skal lykkes med å etablere gode og målrettede individuelle planer som kan bidra til en tilbakeføring fra trygd til arbeid.

Komiteen viser til at Regjeringen har foreslått å gi fullmakt til Arbeids- og velferdsdirektoratet om en forenklet saksbehandling for dagpenger i de tilfeller det er fare for at saksbehandlingstiden blir for lang. Komiteen er enig i en slik forenklet saksbehandling.

Komiteen viser til at det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som skal fastsette hvor i etaten vedtak om ytelse fattes, og at det bør vektlegges at det kan være hensiktsmessig å fatte flere typer vedtak i det enkelte Nav-kontor i enklere saker også uavhengig av restansenivå. Komiteen viser til at dette ble understreket, som en mulighet, fra statsråden under høringen, og støtter dette.

Komiteen viser videre til at det i Ot.prp. nr. 45 (2008–2009) er foreslått at den som har tidsbegrenset uførestønad og har framsatt krav om uføreytelse, kan gis fortsatt stønad inntil saken er avgjort. Tilsvarende skal sikres ved forskrift også for mottaker av rehabiliteringspenger i påvente av at krav om uføreytelse avgjøres.

Komiteen viser til at det også ble innført en slik ordning for attføringspenger fra 1. januar 2009.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til drøftelsen i Innst. O. nr. 28 (2008–2009) til lov om endringer i folketrygdloven og

enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) der det ble understreket hvor viktig det er med et godt tillitsforhold mellom bruker og saksbehandler, og at etaten må være innstilt på å finne smidige løsninger der bruker anmoder om annen saksbehandler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at i gitte situasjoner kan imidlertid forholdet mellom bruker og saksbehandler bli så anstrengt og vanskelig at det blir vanskelig å få til et konstruktivt samarbeid. Disse medlemmer mener derfor at det vil være viktig å sikre en lovmessig rettighet som sikrer brukeren en rett til å få oppnevnt ny saksbehandler. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til kommunehelsetjenesteloven § 2-1 a, hvor pasientens rett til å skifte fastlege er hjemlet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om lovfesting av rettigheten til å få oppnevnt ny saksbehandler."

Komiteen legger til grunn at med de tiltak som gjennomføres og den økonomiske styrkingen som foreslås i proposisjonen, så skal etaten kunne:

- sikre rett ytelse til rett tid, dvs. ikke lenger ha uønskede restanser samtidig som man sikrer nødvendig kvalitet i saksbehandlingen
- bidra til god oppfølging av brukerne i tråd med NAV-reformens mål, herunder god tilgjengelighet for brukerne
- bidra til økt stabilitet i etatens IKT-systemer for å sikre jevn saksproduksjon
- gjøre etaten bedre i stand til å møte en situasjon med økende arbeidsledighet.

Komiteen vil også understreke at praksisen som enkelte steder har utviklet seg, med å nekte brukere å kontakte saksbehandler i forvaltningsenheten, ikke er korrekt og at slik praksis må korrigeres. Komiteen vil også påpeke at komiteen er enig i behovet for å sikre at brukere ikke belastes urimelig med utgifter til telefoni ved henvendelser til Nav og støtter at det innføres ordninger som sikrer at brukeren betaler lokaltakst ved henvendelser til Nav.

Komiteen har merket seg at Regjeringen setter inn nødvendige tiltak for å ta hånd om den økende arbeidsledigheten slik at de som blir arbeidsledige som følge av finanskrisen, får stønader de har krav på innenfor de tidsfrister som er satt. Komiteen ber Regjeringen sikre at finanskrisen og økt antall ordi-

nært ledige ikke fører til redusert oppmerksomhet, volum og kvalitet på tiltakene overfor yrkeshemmede.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at NAV-reformen krever at både kommune og stat fungerer som en enhet. Tiltakene i proposisjonen vil blant annet bidra til å dempe presset på de kommunale tjenestene. Flertallet mener likevel at det er nødvendig å utrede behovet for å styrke kommunenes del av Nav både faglig og økonomisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til oppslag i Aftenposten 27. april 2009, hvor det fremgår at kommunesektoren opplever en meget sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene, anslagsvis 1,2 mrd. kroner for 2009. For mange kommuner kommer dette på toppen av en allerede presset økonomisk situasjon, og det vises i denne sammenheng til Trondheim kommune, som gikk med 208,6 mill. kroner i underskudd i 2008, som skal dekkes inn i 2009 og 2010, samt at det må kuttes i årsbudsjett for 2009. Denne situasjonen er ikke enestående for kommunesektoren, og disse medlemmer ber Regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 vise hvordan en presset kommunesektor ikke skal ramme Nav i sitt omstillingsarbeid og i sine tjenester ut til brukerne.

Disse medlemmer viser til sin gjennomførte åpne høring den 15. april 2009, med blant andre statsråd Dag Terje Andersen og arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie, og fikk der bekreftet deres forventning om at den negative utviklingen knyttet til NAV-reformen nå vil snu.

Disse medlemmer legger derfor til grunn at Regjeringen på egnet måte i tiden fremover vil holde Stortinget løpende orientert om NAV-reformens gjennomføring, resultat- og måloppnåelse.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen opplyses at:

"Direktoratet vil i løpet av våren gjennomgå rutiner for grensesnitt med sikte på å foreta nødvendige forenklinger og forbedringer, herunder å vurdere om det er områder der en bør justere på ansvarsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter."

Disse medlemmer peker på at en hovedintensjon med NAV-reformen var at den enkelte bruker skulle få en oppfølging som ble iverksatt så raskt som mulig, samt tilpasset den enkeltes behov. Betydningen av god kontakt mellom den enkelte og den lokale saksbehandler er derfor svært viktig for et godt resultat. Disse medlemmer er enig i at det ikke vil

være rimelig å forvente, eller hensiktsmessig å forsøke å få til, at alle lokalt ansatte skal ha fyllestgjørende kompetanse om alle sider av Navs regelverk knyttet til de ulike stønadsordningene. Men brukernærhet forutsetter også at den lokale saksbehandler har nødvendig vedtakskompetanse i de typer saker hvor stønad og oppfølging skal knyttes sammen, og kan iverksette nødvendige tiltak raskt. Disse medlemmer registrerer at mange opplever at gjennomføringen av reformen så langt har gitt mindre, ikke mer brukernærhet, og at grensesnittet mellom lokal-kontorene og forvaltningsenhetene kan være en medvirkende årsak til dette. Disse medlemmer legger til grunn at departementet legger føringer for den videre gjennomføring, slik at Navs lokalkontorer blir motoren i reformen og det sentrale kontaktleddet mellom brukere og etat.

Disse medlemmer peker på behovet for å få gjennomført raskt ITK-tiltak som kan effektivisere saksbehandlingen i etaten. Det gjelder både en endelig integrering av tidligere saksbehandlingssystemer til ett felles system, og en fullstendig digitalisering av all saksbehandling, inklusiv kontakt mellom lokale Nav-kontor og forvaltningsenhetene. Disse medlemmer legger til grunn at Regjeringen holder Stortinget orientert om fremdriften i dette arbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til øvrige merknader i denne innstillingen om kompetanseheving, raskere saksbehandling og fullmakter til forenklet saksbehandling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til forslag fremmet av Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009), om å øke meldepliktperioden i forbindelse med arbeidsavklaringspenger fra to til fire uker. Disse medlemmer mener at en slik forlengelse av meldepliktperioden for arbeidsavklaringspenger og de trygdeordninger som dette er ment å erstatte, ville kunne frigjøre saksbehandlingskapasitet både til raskere søknadsbehandling og bedre individuell oppfølging.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om utvidelse av meldeperioden for arbeidsavkla-

ringspenger og de trygdeordninger som dette vil erstatte."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Regjeringen nå foreslår at personer som mottar tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger, kan få forlenget ytelsene til krav om fornyet uførestønad eller uførepensjon er behandlet, og dermed unngår at stønadsutbetaling opphører på grunn av saksbehandlingstiden i Nav. Disse medlemmer viser til Representantforslag nr. 56 (2008–2009) hvor disse medlemmer har fremmet et mer generelt forslag om sterkere brukerreteigheter i forbindelse med fornyelse av stønad eller overgang mellom trygdeordninger.

Disse medlemmer viser til oppslag i Aftenposten den 24. februar 2008, hvor sivilombudsmannen i en rapport hadde avdekket en rekke kritikkverdige forhold ved Nav-ansattes veilednings- og opplysningsplikt, og deres holdning til, og kompetanse om funksjonshemmede og kronisk syke brukere.

Disse medlemmer viser også til at ombudet hadde undersøkt hvordan en rekke av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFO) medlemsorganisasjoner opplever sitt forhold til Nav. Organisasjoner ombudet har vært i kontakt med er blant andre Mental Helse Norge, Multippel Sklerose Forbundet, Norsk Epilepsiforbund og Foreningen for hjertesyrke barn.

Disse medlemmer konstaterer at det i rapporten fra sivilombudsmannen slås fast at:

"Saksbehandler manglet elementær kunnskap om brukerens behov og muligheter. Saksbehandleren hadde en forutinntatt og feilaktig oppfatning av hvordan brukerens helseproblem innvirket på behov og muligheter. Brukeren opplevde søkersituasjonen som ydmykende på grunn av det han eller hun oppfattet som en nedlatende holdning fra saksbehandlers side, og klarte derfor ikke å konkretisere sitt veiledningsbehov i tilstrekkelig grad."

Disse medlemmer er bekymret over de vesentlige manglene som ble avdekket i Nav-systemet, spesielt fordi gruppen det gjelder er avhengig av gode tjenester. Det vil derfor være avgjørende at de ansatte sikres tilstrekkelig med kompetanse om brukernes behov og muligheter.

For å lykkes med å gi Nav-kontorene tilstrekkelig kunnskap om brukernes behov og muligheter, men også for å sikre et tilstrekkelig og helhetlig kompetanseløft, mener disse medlemmer det er behov for helhetlig kartlegging av kompetansegapene og en helhetlig kompetansestrategi.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til rette for en helhetlig kartlegging av kompetansegapene og en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsetaten, og at Stortinget blir orientert gjennom de årlige budsjettproposisjonene."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet har merket seg at Regjeringen viser til at den manglende måloppnåelse innenfor ytelsesbehandlingen, oppfølging av brukere og redusert tilgjengelighet, skyldes dels omfattende omstillinger og utviklingsarbeid knyttet til NAV-reformen.

Disse medlemmer har videre merket seg at Regjeringen uttaler i proposisjonen:

"... Samtidig vil innføring av pensjonsreformen medføre ekstra belastninger i etaten. På bakgrunn av dette har departementet vurdert muligheten til å justere det videre tempoet for gjennomføring av reformene."

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere en ytterligere utsetting når det gjelder ikrafttredelsestidspunktet for ny alderspensjon/pensjonsreformen."

Disse medlemmer viser videre til at Regjeringen foreslår å utsette innføringen av arbeidsavklaringspenger og rettighetsfestingen av arbeidsevnevurderinger, fra 1. oktober 2009 til 1. mars 2010.

Disse medlemmer viser til at målgruppen for arbeidsavklaringspenger nettopp er den gruppen NAV-reformen har vært og er særlig rettet inn mot å bistå. Dette gjelder grupper i arbeidsmarkedets "randsoner", som trenger bistand og oppfølging for å lykkes med å komme inn og å bli stående i arbeid.

Disse medlemmer har videre merket seg at konsekvensene av en utsettelse av dette viktige tiltaket kan resultere i at en del funksjonshemmede risikerer å bli satt på uføretrygd mot sin vilje. Det vises i den sammenheng til uttalelser fra FFO i komiteens åpne høring 15. april 2009.

Disse medlemmer viser videre til at man synes det er svært uheldig at man utsetter gjennomføringen av et meget viktig tiltak. Et tiltak som både skulle gi brukerne bedre fleksibilitet og ikke minst skulle sørge for enklere og bedre saksbehandling.

Disse medlemmer vil gå imot den foreslåtte utsettelsen når det gjelder innføringen av arbeidsavklaringspenger og rettighetsfestingen av arbeidsevnevurderinger.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen tilrettelegge for at man kan iverksette arbeidsavklaringspenger og rettighetsfesting av arbeidsevnevurderingen innen 1. juni 2009."

Disse medlemmer viser til at Regjeringen varsler at man skal gjennomgå rutiner for grensesnittet mellom de ulike forvaltningsnivåene med sikte på å foreta nødvendige forenklinger og forbedringer, herunder å vurdere om det er områder der en bør justere ansvarsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheten.

Disse medlemmer støtter en slik gjennomgang, og ber om at man vurderer å tilbakeflytte ansvaret for sykepenger til Nav lokalt.

Disse medlemmer mener det vil være svært viktig å få fortgang i dette arbeidet, og ber Regjeringen om at man i forbindelse i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 legger frem en nærmere omtale, samt kommer med konkrete forslag på nødvendige forbedringer og forenklinger når det gjelder grensesnittet mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Disse medlemmer vil påpeke viktigheten av at man finner de gode, langsiktige løsninger som gjelder på ventetiden på de ulike ytelsene ikke på nytt øker.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 legge frem konkrete forslag med nødvendige forbedringer og forenklinger når det gjelder grensesnittet mellom de ulike forvaltningsnivåene i Arbeids- og velferdsetaten."

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til skriftlig spørsmål nr. 868 fra Line Henriette Holten Hjemdal av 13. mars 2009 om Navs betaling av inkassosalær, samt statsrådets svar av 20. mars 2009. I svaret fremkommer det at departementet ikke har noen samlet oversikt over hvor store inkassosalærer som etaten må betale på grunn av forsen betaling av regninger som etaten har påtatt seg betalingsansvar for. Dette medlem legger til grunn at departementet i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet har fokus på denne problemstillingen, og om nødvendig iverksetter tiltak for å hindre at dette blir et vanlig forekommende problem.

Dette medlem viser til Innst. O. nr. 28 (2008–2009) hvor spørsmålet om lovfesting av rett til skifte av saksbehandler ble vurdert. Dette medlem forventer at Nav opptrer med smidighet når et ønske om skifte av saksbehandler oppstår. En lovfesting av en slik rett vil imidlertid kunne føre til ytterligere press mot begrensede saksbehandlingsressurser, og er

neppe særlig målrettet med hensyn til å styrke kapasiteten i etaten til gjennomføring av NAV-reformen.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for en helhetlig kartlegging av kompetansegapene og en helhetlig kompetansestrategi for arbeids- og velferdsetaten, og at Stortinget blir orientert gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utrede en ordning med et eget Nav-ombud.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om lovfesting av rettigheten til å få oppnevnt ny saksbehandler.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om utvidelse av meldeperioden for arbeidsavklaringspenger og de trygdeordninger som dette vil erstatte.

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen fremme et forslag om separat bevilgning til faglig kompetanseoppbygging for både statlige og kommunale Nav-ansatte.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen vurdere en ytterligere utsetting når det gjelder ikrafttredelsestidspunktet for ny alderspensjon/pensjonsreformen.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen tilrettelegge for at man kan iverksette arbeidsavklaringspenger og rettighetsfesting av arbeidsevnevurderingen innen 1. juni 2009.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2009 legge frem konkrete forslag med nødvendige forbedringer og forenklinger når det gjelder grensesnittet mellom de ulike forvaltningsnivåene i Arbeids- og velferdsetaten.

4. KOMITEENS TILRÅDING

K o m i t e e n har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

St.prp. nr. 51 (2008–2009) – redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 7. mai 2009

Karin Andersen
leder

Martin Engeset
ordfører

