



Innst. 66 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:16 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av partnerska- pet mellom staten og kommunen i Nav

Til Stortinget

1. Sammendrag

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

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

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

1.1 Hovedfunn

- Et flertall av Nav-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.
- Mange statlig ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehand-

lingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.

- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.
- Personvernet er i for liten grad ivaretatt i utforming av Nav-kontorene.

1.2 Riksrevisjonens merknader

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

Det er et mål at statlig og kommunalt ansatte skal kunne utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder når brukerne har behov for det. Dette kan bidra både til mer integrerte arbeidsprosesser ved Nav-kontorene, slik at kontorene får en samordnet førstelinjetjeneste overfor brukerne, og til at de samlede ressursene utnyttes best mulig. Drøyt 40 pst. av de ansatte arbeider i liten grad med oppgaver innenfor både det kommunale og det statlige ansvarsområdet. For kontor med toledersmodell er andelen høyere.

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

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

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

etatens tjenester. Omtrent halvparten av kontorene har etablert et lokalt brukerutvalg, men bare halvparten av disse utvalgene fungerer godt. For å øke tilfredsheten blant brukere som har behov for statlige og kommunale tjenester, bør brukere med behov for koordinerte tjenester i større grad enn i dag involveres i videreutviklingen og kvalitetssikringen av tjenestetilbudet ved det enkelte Nav-kontor.

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

Etter Riksrevisjonenes vurdering er det fortsatt et potensial for å gjøre statlige og kommunale tjenester mer samordnet. Bedre samordning kan bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mest mulig effektiv måte, slik intensjonen med partnerskapet var.

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

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

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

Over halvparten av brukerne som fikk både statlige og kommunale ytelser i 2011, oppga at de ikke fikk den informasjonen de hadde behov for fra Nav, og over 40 pst. av denne gruppen var misfornøyd med den servicen de fikk. Andelen som er misfornøyd med servicen hos Nav, er over tid høyere blant

gruppen som mottar ytelser fra både stat og kommune, enn blant gruppen som bare mottar statlige ytelser. Flere ansatte trekker fram at brukere som avslutter kvalifiseringsprogrammet og går over på en statlig yttelse, får mindre oppfølging enn tidligere, selv om det reelle oppfølgingsbehovet er det samme. Det er viktig at det er den enkeltes behov og ikke hva slags yttelse personen mottar, som legges til grunn for hva slags oppfølging som gis fra Nav-kontoret.

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

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

1.2.3 Statlige og kommunale styringsystemer er lite integrerte og enhellige

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

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

1.2.4 Personvernet er i for liten grad ivaretatt i utformingen av Nav-kontorene

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

Staten og kommunen har et felles ansvar for at kontorene er utformet på en måte som ivaretar per-

sonvernet, slik at brukerne får legge fram sin sak uforstyrret, uten at uvedkommende overhører fortrolig informasjon. Etter Riksrevisjonens vurdering må Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav Fylke i samarbeid med den enkelte kommune sørge for at Nav-kontorene er utformet på en måte som sikrer dette. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at direktoratet vil arbeide med å bedre personvernet gjennom å øke kompetansen til de ansatte i publikumsmottaket.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

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

- publikumsmottakene utformes på en måte som sikrer at brukerne kan legge fram sin sak uforstyrret
- Arbeidsdepartementet følge opp etatens arbeid med å sikre at kontorene utformes på en måte som ivaretar personvernet

1.4 Departementets oppfølging

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

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

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

Det har vært utfordrende å få opprettet lokale brukerutvalg i ønskelig omfang, blant annet fordi brukerorganisasjonene ikke er organisert på lokalt nivå i hele landet. Direktoratet vil derfor legge til rette for løsninger på tvers av kontorene der det ikke er grunnlag for lokale løsninger. Ifølge statsråden vil direktoratet også vurdere å gjøre relevante innspill fra sentrale, regionale og øvrige lokale brukerutvalg tilgjengelig for samtlige Nav-kontor slik at hensiktsmessige innspill og forslag til tiltak kan fanges opp og bli iverksatt også andre steder.

Det har for 2012 vært arbeidet med ytterligere å samordne styringssignalene som gis til Nav-kontorene gjennom direktoratets mål og disponeringsskriv og embetsoppdraget til fylkesmennene. En ny orga-

nisering av direktoratet fra 1. september 2012, der fag og styringslinjer ut mot fylkene samles i en fylkesavdeling, vil ifølge direktoratet gi en mer helhetlig styring av Nav-kontorene.

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

Når det gjelder styrking av departementets informasjonsgrunnlag, viser statsråden til at departementet i tildelingsbrevet for 2012 blant annet har bedt om at direktoratet i virksomhetsrapporten for 1. tertial gir en særskilt redegjørelse for etatens arbeid med å utvikle partnerskapet og samarbeidet i Nav-kontorene.

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

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

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

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra

Venstre, Trine Skei Grande, viser til at partnerskap mellom stat og kommune i Nav er en ny modell som utfordrer ansvars-, styrings- og ledelsesprinsipper. For å oppnå de sentrale målene med Nav-reformen; å få flere over i arbeid, brukerorienterte tjenester og effektiv forvaltning, understreker komiteen at det å kunne tilby en mer samordnet førstelinje og helhetlig hjelp til brukere med sammensatte behov, var og er hovedintensjonen ved Nav-reformen. Komiteen påpeker at selv om et flertall av Nav-lederne mener at samarbeidet mellom statlig og kommunal del fungerer godt, må potensialet for å utnytte ressursene bedre på tvers, tas i bruk.

22. august 2012 ble det inngått ny samarbeidsavtale med KS, Kommunesektorens organisasjon, om partnerskapet mellom staten og kommunene om Nav. I avtalen legges det vekt på å videreutvikle samarbeidet til beste for brukerne.

Arbeidsdepartementet og KS er enige om at det er behov for å styrke kunnskapen om partnerskapet generelt og hvordan dette praktiseres lokalt. Komiteen støtter dette og de sentrale punkter i avtalen om å styrke Nav-medarbeidernes kompetanse også på andre fagområder enn hva den enkelte arbeider med til daglig, utvikle nye IKT-tjenester som gir brukerne enklere og mer helhetlige tjenester, utvikle og forbedre systemer for brukervedvirkning og økt samarbeid mellom Nav-kontorene og andre relevante tjenester.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Nav er en gjenganger i Riksrevisjonens rapporter. Disse medlemmer mener det er grunn til å stille spørsmål ved regjeringens evne til å løse de utfordringene som er i etaten.

Disse medlemmer mener mye av skylden for de utfordringer og problemer Nav har stått overfor er feilorganisering, manglende eller ikke klare nok politiske styringssignaler fra ulike arbeidsministere, manglende kompetansebygging internt i Nav, samt mangelfull kontroll og oppfølging fra regjeringens side.

Disse medlemmer viser til at det våren 2008 ble opprettet forvaltningsenheter. Intensjonen med disse enhetene var å sørge for at Nav-kontorene lokalt skulle kunne frigjøre tid for å yte full oppmerksomhet til sine kjerneoppgaver, blant annet oppfølging av brukerne. I tillegg skulle det sikre en mer effektiv og helhetlig saksbehandling.

Disse medlemmer mener det i ettertid er lett å se at disse målsettingene ikke ble nådd ved opprettelse av forvaltningsenheter. Resultatet har vist seg snarere å bli det stikk motsatte.

Disse medlemmer konstaterer videre at et sentralt problem var at IKT-systemene ikke var tilpasset den nye arbeidsdelingen, og at etablering av

forvaltningsenhetene medførte at mye trygdefaglig kompetanse ble flyttet over i forvaltningsenhetene, mens Nav-kontorene ble tappet for slik kompetanse.

Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet blant annet i Innst. 15 S (2011–2012) kapittel 605 om arbeids- og velferdsetaten har tatt til orde for følgende:

- Tilbakeføring av kompetanse til førstelinjen/ Nav-kontorene, slik at man sikrer god nok bistand og oppfølging av brukerne.
- Sørge for tett kontakt med arbeidslivet og økt samarbeid med næringslivet slik at det blir mulig for flere å delta i arbeidslivet.
- Kompetanseløft som sikrer en bedre helhetlig opplæring.
- Tydeligere oppgavedeling og grensesnitt. Det er helt avgjørende at man har et klart grensesnitt slik at de ulike nivå vet hva de skal gjøre innenfor de ulike ytelsene. Videre vil det være nødvendig å flytte mer vedtaksmyndighet fra forvaltningsenhetene og ned til Nav-kontorene. Grensesnittet må hindre dobbeltarbeid.
- Innføre én styringslinje fremfor to. Dagens partnerskap med kommunene har vist seg å være et krevende og utfordrende partnerskap.
- En mer offensiv IKT-satsing.

Komiteen vektlegger at Nav skal møte brukerne med respekt, service, kompetanse, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud, og har merket seg at brukerundersøkelsen for årene 2008–2011 ikke viser noen nedgang i andelen brukere som er misfornøyd med servicen. Komiteen mener det bør være mulig å etablere bedre kontakt med brukerrepresentanter lokalt også ved andre modeller enn lokalt brukerutvalg for å nå målet om involvering i planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.

Komiteen er enig i at hovedpoenget er å få en samordnet innsats rundt den enkelte bruker og at det fordrer ytterligere informasjonsutveksling også ved tilgang til saksbehandlingssystemene og opplæring i saksbehandlingsverktøy. Planer og tiltak for den videre IKT-moderniseringen må ha et langsiktig og helhetlig perspektiv. Komiteen viser til at dette er

et av de viktigste innsatsområdene for arbeids- og velferdsetaten i 2013.

Komiteen konstaterer at personvernet er ivaretatt i for liten grad i utformingen av Nav-kontorene og at 22 av 200 avvik i perioden 2010–2012 gjaldt dette. Komiteen legger til grunn at «konsept for utforming av publikumsareal» er fulgt og at det derfor er viktig å legge til rette for godt organiserte mottak og ytterligere opplæring om personvern for å sikre dette.

Komiteen støtter at det må arbeides videre med bruk av styringsverktøy (målekortene), men understreker at det trengs mer erfaring for å få klarlagt hva som egner seg for felles måleparametere ved Nav-kontorene. Komiteen er enig i at det er den enkeltes behov som skal styre hva slags oppfølging Nav-kontoret gir – ikke hvilken stønad en person mottar eller hva som er omfattet av målekort.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, finner det illevarslende at man seks år etter innføringen av Nav-reformen fortsatt ikke har systemene på plass. Hovedhensikten med Nav-reformen var at man skulle ha en sømløs oppfølging av den enkelte Nav-bruker, noe som fremdeles ikke fungerer slik det skal.

Komiteen viser til at driftsbudsjettet til arbeids- og velferdsetaten er blitt styrket betydelig for å bidra til god gjennomføring av hovedprioriteringene innenfor arbeids- og velferdspolitikken, herunder samlet kompetansestrategi for hele arbeids- og velferdsforvaltningen og bedret kapasitet og kompetanseløft ved de lokale Nav-kontorene.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:16 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. november 2012

Anders Anundsen

leder

Marit Nybakk

ordfører

