



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2015–2016)

Melding til Stortinget

NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet



Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Innledning | 5 | 3.2 | Prioriteringer av ressursene til arbeidsrettet oppfølging | 30 |
| 1.1 | Overordnede mål i arbeids- og velferdspolitikken | 5 | 3.2.1 | Digitalisering og frigjøring av ressurser | 31 |
| 1.2 | Kort om utfordringsbildet framover | 6 | 3.2.2 | Tidlig innsats og samordnede tjenester | 33 |
| 1.3 | Videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen | 8 | 3.3 | Behovs- og arbeidsevne-vurderinger | 40 |
| 1.3.1 | Sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester som er effektive, målrettede og bidrar til gode opplevelser for brukerne av NAV-kontoret | 9 | 3.3.1 | Brukere med ulike behov | 40 |
| | | | 3.3.2 | Evalueringer av arbeidsevnevurderingene | 43 |
| 1.3.2 | Styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere ... | 10 | 3.3.3 | Videreutvikling av prosedyrene for behovs- og arbeidsevnevurderinger | 44 |
| 1.3.3 | Gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet | 11 | 3.3.4 | Mer effektiv avklarings- og oppfølgingsprosess gjennom profilering | 45 |
| 1.4 | Reformer i arbeids- og velferdspolitikken de senere år | 11 | 3.4 | Aktivitetskrav og reaksjoner ved brudd på disse | 45 |
| 1.4.1 | Organisatorisk reform etterfulgt av en innholdsreform | 11 | 3.4.1 | Håndheving av lovverket ved brudd på aktivitetskravene | 46 |
| 1.4.2 | Resultater og effekter under etableringsperioden (fram til 2010/2011) | 12 | 3.4.2 | Diskusjon av aktivitetskravene i inntektssikringsordningene | 49 |
| 1.4.3 | Erfaringer og utviklingsarbeid etter etableringsperioden (fra 2010) | 17 | 3.4.3 | Tydligere forventninger og krav til aktivitet | 50 |
| 1.5 | Oppsummering av hovedpunkter i meldingen | 18 | 3.4.4 | Forslag til et mer nyansert og effektivt reaksjonssystem | 50 |
| | | | 3.5 | Oppsummering av forslag for å styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen fra NAV-kontoret | 51 |
| 2 | Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen | 20 | 4 | Arbeids- og velferdsetatens rolle i arbeidsmarkedet | 52 |
| 2.1 | Oppsummering av ekspertgruppens sluttrapport | 20 | 4.1 | Innledning | 52 |
| 2.1.1 | NAV-kontorets rolle i arbeidsmarkedet | 21 | 4.2 | Anbefalinger fra OECD knyttet til tjenester fra arbeidsmarkeds-etatene | 52 |
| 2.1.2 | Oppfølgingsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen | 21 | 4.3 | Ekspertgruppens vurdering av Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede innsats | 53 |
| 2.1.3 | Styring, ledelse og organisering .. | 22 | 4.4 | Status for Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede tjenester ... | 53 |
| 2.2 | Høring | 22 | 4.4.1 | Utfordringer | 54 |
| 2.2.1 | NAV-kontorets rolle i arbeidsmarkedet | 24 | 4.5 | Tilgang på informasjon bidrar til et godt fungerende arbeidsmarked | 54 |
| 2.2.2 | Oppfølging av brukere fra NAV-kontoret | 25 | 4.6 | Formidlingsbistand til arbeidssøkere | 55 |
| 2.2.3 | Styring, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor | 26 | 4.6.1 | Effekt av økonomiske insentiver knyttet til formidling | 56 |
| 2.2.4 | Kompetanse og kunnskap | 29 | 4.7 | Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere | 57 |
| 3 | Arbeidsrettet oppfølging fra NAV-kontoret | 30 | | | |
| 3.1 | Innledning | 30 | | | |

| | | | | | |
|----------|--|----|----------|--|----|
| 4.7.1 | Mer helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere | 57 | 5.3 | Hva er utfordringene og motsetningene i partnerskapet, hvor ligger mulighetene | 69 |
| 4.7.2 | Nærmere om samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen | 58 | 5.3.1 | Utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune .. | 70 |
| 4.8 | Arbeidsrettede tjenester i Arbeids- og velferdsetatens egenregi | 58 | 5.3.2 | Utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene | 71 |
| 4.8.1 | Avklarings- og oppfølgingsinnsats | 59 | 5.3.3 | Større og mer robuste NAV-kontor | 73 |
| 4.8.2 | Behovet for økt arbeidsrettet innsats i egenregi | 60 | 5.3.4 | Digitaliseringens betydning for NAV-kontoret | 74 |
| 4.9 | Arbeidsmarkedstiltak | 61 | 5.3.5 | Arbeidsrette NAV-kontorene gjennom oppgavebredde og ledermodell | 75 |
| 4.9.1 | Gjennomførte reformer | 61 | 5.3.6 | Bedre grunnlag for kunnskapsbasert tjenesteutvikling | 76 |
| 4.9.2 | Styringen av arbeidsmarkeds-tiltakene | 62 | 5.3.7 | Forsøk med økt kommunalt ansvar | 77 |
| 4.9.3 | Utfordringer knyttet til dagens styring av arbeidsmarkeds-tiltakene | 63 | 5.3.8 | To forslag fra ekspertgruppen som ikke følges opp | 78 |
| 4.9.4 | Videreutvikling av styringsmodellen for arbeidsmarkeds-tiltakene | 64 | 5.4 | Oppsummering | 79 |
| 4.10 | Tiltak | 65 | 6 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 81 |
| 5 | Videreutvikling av partnerskapet i NAV-kontoret | 67 | 6.1 | Virkninger for individ og samfunn | 81 |
| 5.1 | Innledning | 67 | 6.2 | Administrative og økonomiske virkninger | 81 |
| 5.2 | Funn fra NAV-evalueringen om partnerskapet | 68 | 6.3 | Samlede virkninger | 82 |



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 33

(2015–2016)

Melding til Stortinget

NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 20. mai 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Overordnede mål i arbeids- og velferdspolitikken

Regjeringen bygger sin politikk på at verdier må skapes før de kan deles. Arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs, og det er derfor behov for en aktiv arbeids- og velferdspolitik med sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Vi skal ha et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle, og som støtter opp under høy sysselsetting og lav ledighet. Høy sysselsetting ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeids- og velferdspolitikken og innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Høy sysselsetting bidrar til å sikre finansieringen av velferdsordningene, og gir muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet. For den enkelte betyr det å ha en jobb både personlig utvikling, stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena. Et velfungerende arbeidsmarked, der det lønner seg å jobbe framfor å motta trygd, er viktig for å oppnå høy sysselsetting og inkludering av flere mennesker i arbeidslivet. Åpenhet og fleksibilitet i arbeidsmarkedet gir flere mulighet til å prøve seg i arbeidslivet.

Det er sentralt for Regjeringen å føre en politikk som støtter opp under at jobbskifter og tilpassninger i arbeidslivet som hovedregel håndteres uten medvirkning fra det offentlige. Det er samtidig et viktig hensyn i politikktutformingen at det ikke er alle som klarer dette på egen hånd. Arbeids- og velferdspolitikken skal derfor legge til rette for at personer som har problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet kan få en egnet jobb, og motvirke at personer i yrkesaktiv alder faller ut av arbeidslivet. Dette omfatter også kvalifisering og tilrettelegging i form av tilpassede oppgaver mv. til dem som trenger det. Et inkluderende arbeidsliv med plass til alle og en arbeids- og velferdspolitik som understøtter denne visjonen er, sammen med utdanning og gode helsetjenester, helt sentrale virkemidler også i kampen mot fattigdom og utenforskap.

Et godt arbeidsmiljø er et viktig bidrag til god helse og arbeidsevne, og kan forhindre at folk faller ut av arbeidslivet. Arbeid og aktivitet kan i mange tilfeller også motvirke sykdom eller helseplager. Dette understreker at de ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en god samfunnsutvikling. Målet er at flest mulig får

brukt sine evner, og at arbeidsgivere får tak i den kompetansen de trenger.

De som på midlertidig eller varig basis ikke er i stand til å arbeide, skal sikres nødvendig inntekt. Norge har gode velferdsordninger som er bygget ut gjennom mange år og under skiftende politiske flertall. Hoveddelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som ikke er i arbeid eller under utdanning, mottar i dag offentlige ytelser. Det er dermed få i Norge som er helt avhengig av familie og andre for å kunne finansiere et livsopphold. Dette bidrar til at fattigdom er et avgrenset problem i Norge sammenliknet med de fleste andre land.

Inntektssikringsordningene bør være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, ev. å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelser. For å inkludere flere i arbeidsmarkedet, vil Regjeringen øke kravene til aktivitet i velferdsordningene. Dette vil bl.a. gi legitimitet til velferdsytelsene gjennom en bedre balanse mellom rettigheter og plikter, og styrke den enkeltes muligheter til å komme i jobb.

For å oppnå disse målene, ser Regjeringen det også som helt nødvendig å videreutvikle offentlig sektor med sikte på en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Gjennom forenkling av lover og regler og mindre byråkrati i møtet mellom forvaltning og det enkelte mennesket, vil vi skape en enklere hverdag for folk flest. Mer makt og myndighet på lokalt nivå vil kunne sikre bedre tilpassede tjenester og gi den enkelte økt innflytelse over sitt liv.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er en helt sentral utøver av arbeids- og velferdspolitikken ved å forvalte velferdsytelser, tilstå velferdstjenester og hjelpe dem som har behov for bistand for å kunne delta i arbeidslivet. Denne stortingsmeldingen handler primært om tiltak for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen, med det formål at den i økt grad skal understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd og at forvaltningen skal være robust slik at den kan møte ulike utfordringer som kan oppstå over tid. Stortingsmeldingen er dermed en del av Regjeringens oppfølging av de strategiene og tiltakene som ble presentert i rapporten fra ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen.¹

Denne stortingsmeldingen legger til grunn igangsatte og gjennomførte prosesser knyttet til

de ordninger og virkemidler som arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter. Endringer på dette området er delvis allerede lagt fram for Stortinget i desember 2014 gjennom Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven* og meldingsdelen til denne, og nylig i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Regjeringen er i tillegg i gang med en gjennomgang av sentrale aspekter ved inntektssikringsordningene, med hovedvekt på arbeidsavklaringspenger, med sikte på at de i større grad skal stimulere til arbeid framfor trygd. Regjeringen tar sikte på å sende ut et høringsnotat om dette før sommeren 2016. Regjeringen er også opptatt av at Arbeids- og velferdsetaten har nødvendige systemer for å gi brukerne gode tjenester i ulike kanaler. Regjeringen viser i den forbindelse til Prop. 67 S (2015–2016) *Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten*. En slik modernisering av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer er bl.a. et nødvendig ledd i Regjeringens digitaliseringsstrategi.

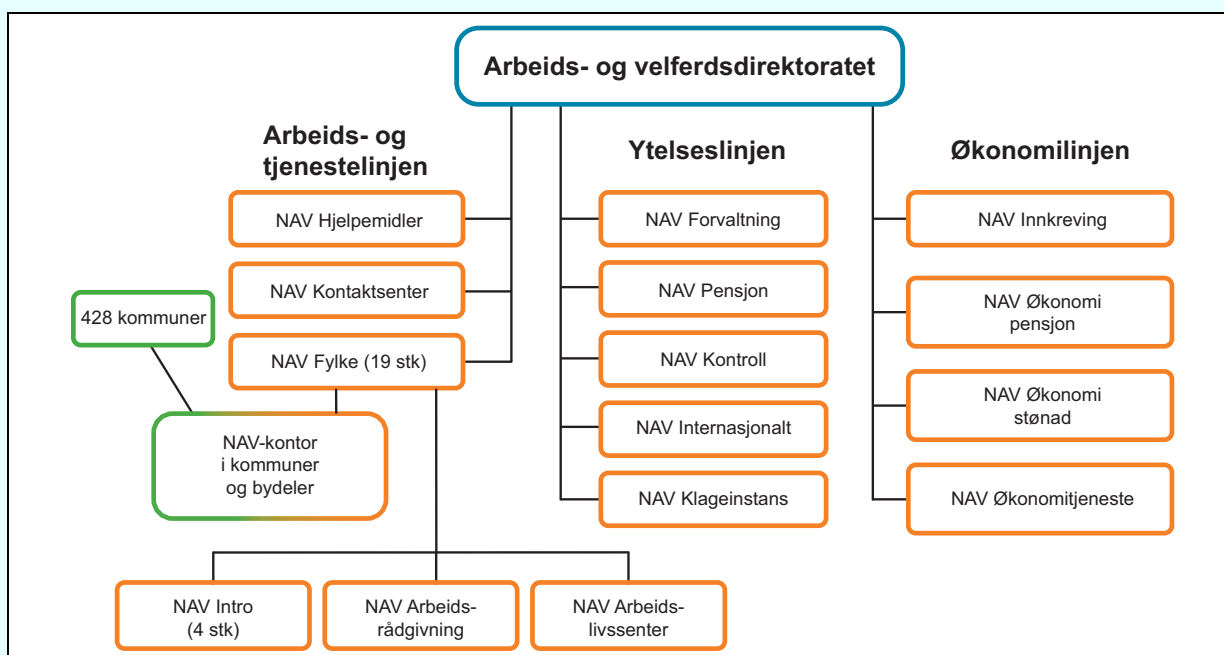
Denne meldingen handler ikke om de tiltakene Regjeringen har satt i verk for å møte en situasjon med økt ledighet, og den handler heller ikke om de tiltakene Regjeringen vil sette i verk for å møte en økt tilstrømming av flyktninger, selv om arbeids- og velferdsforvaltningen har viktige oppgaver for å møte disse utfordringene. Tiltak knyttet til Arbeids- og velferdsetatens rolle og innsats når det gjelder å få flyktninger raskere over i arbeid er behandlet i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Forslagene i denne meldingen handler likevel om tiltak som vil gjøre arbeids- og velferdsforvaltningen mer robust for å møte denne typen utfordringer, da en helt sentral del av forvaltningens oppgave på disse områdene er den innsatsen som gjøres i NAV-kontorene for å bidra til at flest mulig er eller kommer i arbeid.

1.2 Kort om utfordringsbildet framover

Gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken påvirkes av en rekke utviklingstrekk i samfunnet. Endringer bl.a. i demografi, arbeidsmarked, teknologi og trygdeforbruk framover vil kunne skape nye betingelser for organiseringen av og oppgaveløsningen i NAV-kontorene, for kontorenes samhandling med brukerne og med eksterne samarbeidsparter. I det følgende omtales noen av de viktigste drivkreftene av betydning

¹ Ekspertgruppen ble oppnevnt 20. mars 2014, og leverte en delrapport 15. september 2014 og en sluttrapport 9. april 2015. Delrapporten tok utgangspunkt i brukernes møte med ytelsesforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten, mens sluttrapporten konsentrerte seg om brukernes møte med NAV-kontoret og behovet for å utvikle kontoret.

Boks 1.1 Fakta om arbeids- og velferdsforvaltningen



Figur 1.1 Arbeids- og velferdsforvaltningens organisering

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av den statlige *Arbeids- og velferdsetaten* (blå og oransje bokser) og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene (oransje og grønn boks). *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har ansvar for å styre, lede og utvikle Arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet er også fagdirektoratet for de kommunale sosiale tjenestene.

Kilde: Årsrapport 2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder Arbeids- og velferdsetaten i tre styringslinjer. Det lokale NAV-kontoret i kommuner og bydeler ledes og administreres i partnerskap med kommunene. Fire fylker har også en spesialenhet for innvandrere, NAV Intro.

I 2015 var det i gjennomsnitt om lag 13 600 årsverk i Arbeids- og velferdsetaten, fordelt på direktoratet og de tre styringslinjene. Ytelseslinjen, økonomilinjens og direktoratet hadde hhv. om lag 3 100, 500 og 1 200 årsverk. Arbeids- og tjenestelinjen hadde om lag 8 800 årsverk, hvorav om lag 4 800 statlige årsverk ved NAV-kontorene. I NAV-kontorene var det i tillegg om lag 5 000 kommunale årsverk. Det har vært en mindre økning i bemanningen samlet sett for Arbeids- og velferdsetaten i løpet av perioden fra 2006 (om lag 12 300 årsverk) til 2015 (om lag 13 600 årsverk). Ved årsskiftet 2008/2009 og i 2010 overflyttet man oppgaver (forvaltning av helserefusjoner, frikort og pasienttransport) inklusive vel 600 årsverk til Helfo. Etaten fikk samtidig en kraftig styrking av bemanningen på grunn av finanskrisen.

De senere årene har det vært en betydelig økning både i saksmengde og i antall personer med behov for oppfølging. Fra januar 2008 til oktober 2015 økte antall arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med hhv. 66 og 26 pst. Sam-

tidig økte antallet i de samme gruppene som fikk oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten med hhv. 74 og 84 pst. Saksproduksjonen i etaten (søknader, klager, anker og revurderinger) økte med 32 pst. i perioden 2009 til 2015.

Arbeids- og velferdsetatens driftsutgifter var i 2015 på 11,8 mrd. kroner, og det ble utbetalt 450,9 mrd. kroner i statlige ytelser. Alderspensjon, uføretrygd, sykepengene, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og barnetrygd utgjør de største ytelsesområdene. Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp var i 2014 om lag 5,6 mrd. kroner.

Arbeids- og velferdsetaten betjener ca. 2,8 mill. brukere og behandler om lag 3,2 mill. ytelsessaker i løpet av et år. Fra NAVs brukermelding framgår det at det i løpet av ett år er om lag 60 mill. oppslag og 19 mill. innlogginger på nav.no, om lag 6 mill. telefonsamtaler, om lag 20 mill. sendte brev og om lag 7 mill. besøk på NAV-kontorene.

I 2015 var 3 pst. av arbeidsstyrken helt ledige i gjennomsnitt. I alt ble 324 000 arbeidssøkere registrert hos Arbeids- og velferdsetaten i løpet av 2015, og av disse var 303 000 helt ledige. Ved utgangen av 2015 var det registrert 202 700 personer med nedsatt arbeidsevne med behov for særskilt oppfølging fra NAV-kontoret. I gjennomsnitt gjennom året deltok 12 900 arbeidssøkere og 58 200 personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsrettede tiltak.

for gjennomføringen av politikken på arbeids- og velferdsområdet, og hvilke utfordringer dette stiller arbeids- og velferdsforvaltningen og NAV-kontoret overfor i årene framover.²

Statistisk sentralbyrå (SSB) har i sitt mellomalternativ lagt til grunn at det i de kommende ti-årene fortsatt vil være en relativt sterk befolkningsvekst i Norge. Økningen ventes å fordele seg ulikt på ulike aldersgrupper, og vil være klart høyest i aldersgruppen 67 år og over. Befolkningsframskrivingene påvirkes bl.a. av hva som skjer på migrasjonsområdet. Anslagene for innvandring er usikre som følge av den betydelige økningen i tilstrømmingen av flyktninger høsten 2015, og usikkerhet om hvorvidt denne situasjonen vil vedvare i tiden framover. Det er også knyttet usikkerhet til omfanget av utvandring, og særlig i hvilken grad dette påvirkes av utsiktene på arbeidsmarkedet.

Den demografiske utviklingen vil bety at forsøringsbyrden, målt som antall ikke-yrkesaktive i forhold til antall yrkesaktive, ventelig kommer til å øke i årene framover, selv om en lykkes i å øke yrkesaktiviteten i de eldre aldersgruppene og lykkes med integreringspolitikken. En større folkemengde vil samtidig medføre at arbeids- og velferdsforvaltningen må være i stand til å håndtere betydelig flere brukere av tjenester og stønader.

Fallet i oljeprisen det siste året medfører et lavere aktivitetsnivå innen petroleumsrelatert virksomhet og økt ledighet i deler av landet, samtidig som det fortsatt er etterspørsel etter arbeidskraft i andre deler av næringslivet. I tillegg til å håndtere en situasjon med økende ledighet i de delene av landet som opplever det, vil en viktig utfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen derfor være å legge til rette for mobilitet for å bidra til fortsatt høy sysselsetting og lavest mulig ledighet.

Dagens migrasjonsbilde med høy innvandring fra Asia og Afrika stiller arbeidslivet, arbeids- og velferdsforvaltningen og andre tjenesteytere overfor store utfordringer. Dette omfatter bl.a. å tilby egnede tjenester, tiltak og arbeid til et betydelig antall mennesker som i utgangspunktet har manglende norskkunnskaper og som ofte mangler grunnleggende kompetanse. Flyktningssituasjonen stiller arbeids- og velferdsforvaltningen overfor økte og til dels nye utfordringer ved at den skal bidra til at flest mulig av de som får opphold i landet blir integrert i det norske arbeidslivet.

Utfordringsbildet forsterkes av at det blir stadig færre arbeidsplasser der det ikke stilles krav om yrkesutdanning eller videregående utdanning og mer formell kompetanse. Samtidig er det fortsatt relativt høyt frafall fra videregående skole og mange med svak yrkeskvalifiserende kompetanse som trenger en egnet jobb. Sterkere konkurranse om denne type jobber som følge av den økte innvandringen, kan gjøre innsatsen med å bistå denne gruppen enda mer krevende i årene framover.

Samtidig som grupper med manglende formalkompetanse kan ha problemer med å komme i jobb, kan det bli mangel på arbeidskraft innen visse yrker. Arbeids- og velferdsforvaltningen må forholde seg til begge deler – både bistå vanskeligstilte med å få arbeid, og levere eller formidle arbeidskraft til virksomheter innenfor næringer som har behov for kvalifisert personell.

Økt bruk av arbeidslivet som kvalifiseringsarena øker dessuten forvaltningens behov for arbeidsmarkedskompetanse og direkte kontakt med arbeidsgivere for å kunne skaffe jobb til de med nedsatt arbeidsevne og andre med ekstra behov for bistand.

Mennesker med helseproblemer utgjør en dominerende andel av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere som har behov for arbeidsrettet bistand. Videre er økende bruk av trygdeytelser på grunn av psykiske/psykososiale lidelser og plager en utvikling som Norge deler med de fleste land i Europa. Økningen er størst i de yngre aldersgruppene. Disse vil kreve spesielle tiltak for å komme i arbeid, men ofte er arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler alene ikke tilstrekkelig. Det er derfor behov for å styrke båndene mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, utdanningsinstitusjonene og helsetjenestene, og å utvikle en felles forståelse om at arbeid også kan ha positive helseeffekter.

1.3 Videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdspolitikken i Norge har i løpet av de siste 10–15 årene gjennomgått betydelige endringer. Det er gjennomført store reformer både i organiseringen av den offentlige forvaltningen, av flere av inntektssikringsordningene, og av ulike tiltak og tjenester rettet mot enkeltpersoner og arbeidslivet.

Samtidig viser både gjennomgangen i punkt 1.2 og evalueringer av reformene at det er avgjørende å legge fortsatt stor vekt på videreutvikling

² Omtalen bygger i hovedsak på Arbeids- og velferdsdirektoratets omverdensanalyse 2014 Utvikling, trender og konsekvenser frem til 2025.

av arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne nå målene om flere i arbeid og færre på trygd.

Dette er bakgrunnen for at Regjeringen våren 2014 oppnevnte en ekspertgruppe med oppgave å foreta en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppen skulle bl.a. komme med forslag til forbedringer i forvaltningens organisasjon og virkemåte, slik at den kunne få flere i arbeid og bidra til gode opplevelser for brukerne. Et viktig premiss for ekspertgruppens arbeid var at arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres og driftes på en måte som sikrer at mest mulig av de samlede ressursene går til brukeroppfølging og tjenesteproduksjon.

Ekspertgruppens sluttrapport har vært sendt på bred høring. En oversikt over forslagene i sluttrapporten og en sammenfatning av høringsuttalelsene framgår i kapittel 2.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S (2015–2016) at den – i lys av ekspertgruppens gjennomgang – ville videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen ved å:

- Styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere
- Sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester som er effektive, målrettede og bidrar til gode opplevelser for brukerne av NAV-kontoret
- Gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet

I denne meldingen redegjør Regjeringen for hvordan den følger opp ekspertgruppens rapport gjennom å styrke og målrette den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene (kapittel 3) og gjennom å styrke Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsinnsats, også overfor arbeidsgivere (kapittel 4). Videre redegjør den for hvordan rammene for det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontorene, partnerskapet, kan understøtte denne retningen (kapittel 5).

Som nevnt avslutningsvis i punkt 1.1 må Regjeringens forslag om å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen i denne meldingen ses i sammenheng med Regjeringens øvrige reformarbeid og tiltak på arbeids- og velferdsområdet. Det gjelder bl.a. intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), forslag fremmet i Prop. 39 L (2014–2015)³ om bedre muligheter til midlertidig ansettelse, aktivitetsplikt for sosial-

hjelpsmottakere og mer effektive tiltak i arbeidsmarkedspolitikken og forslag fremmet i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Regjeringen tar også sikte på å legge fram et høringsnotat før sommeren 2016, med konkrete forslag til endringer i bl.a. ordningen med arbeidsavklaringspenger.

1.3.1 Sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester som er effektive, målrettede og bidrar til gode opplevelser for brukerne av NAV-kontoret

Regjeringens forslag til styrking av den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene omtales i kapittel 3. Formålet med endringene er å gi brukerne bedre og mer målrettede tjenester, og å legge til rette for en tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging av de brukerne som har behov for det.

Kravene og forventningene til brukeroppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen er store. Samtidig er det en presset ressursituasjon ved NAV-kontorene. Dette gjør det nødvendig å prioritere ressursene på en god måte. Regjeringen mener NAV-kontoret i større grad skal konsentrere sin innsats mot de brukerne som har behov for arbeidsrettet bistand for å få eller beholde et inntektsgivende arbeid.

For at NAV-kontoret skal få frigjort mest mulig ressurser til å drive med arbeidsrettet oppfølging, er det nødvendig at de som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen raskt og effektivt henvises til relevant bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi⁴ skal bidra til dette, og utvikling av gode digitale løsninger vil bidra til bedre tjenester for brukerne og mer effektiv ressursbruk. Bedre styring av brukernes måte å kontakte arbeids- og velferdsforvaltningen på, skal gi en bedre tilpasning til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester. Moderniseringen av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer er avgjørende for å kunne bygge opp under dette.

Alle som henvender seg til NAV-kontoret med ønske om bistand for å komme i arbeid har en lovfestet rett til å få sitt bistandsbehov vurdert, og det er fastlagt klare prosedyrer for hvordan dette skal foregå. Blant annet ekspertgruppen har kritisert

³ Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold). Jf. også Innst. 208 L (2014–2015).

⁴ Brukerne kan henvende seg til Arbeids- og velferdsetaten på telefon, via internett eller ved oppmøte på NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsetaten har utviklet en samlet strategi for utvikling av tjenestene innenfor de ulike måtene brukerne kan ta kontakt på. Dette omtales som kanalstrategien.

arbeidsevnevurderingene for at det i praksis er et for stort fokus på helsemessige begrensninger, for lite arbeidsretting, og at brukermedvirkningen i utarbeidelsen av vurderingene er for dårlig. I tillegg pekte ekspertgruppen på at oppfølgingen i praksis er blitt for byråkratisk, og at NAV-kontorene i for stor grad blir målt på hvilke aktiviteter som er gjennomført og i for liten grad på om oppfølgingen er målrettet mot den enkelte brukers behov for bistand for å komme i arbeid. Blant annet på denne bakgrunn har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang et arbeid for å forbedre og forenkle gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene ved NAV-kontorene. Formålet er at oppfølgingen blir mer målrettet. Departementet vil følge opp Arbeids- og velferdsstatens videre arbeid med dette, for å sikre at den nye metoden bidrar til økt arbeidsretting, avbyråkratisering og bedre brukermedvirkning.

Regjeringen vil understreke at unge både har vært og fortsatt skal være en gruppe som skal prioriteres for arbeidsrettet bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppen, og gjennomførte evalueringer, viser imidlertid at det på tross av dette er for mange unge som av ulike grunner blir mottakere av ulike ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er spesielt bekymringsfullt at det er såpass mange som tidlig mottar en helse relatert ytelse. Innsatsen rettet mot unge er imidlertid fragmentert, bl.a. gjennom en rekke ulike garantiordninger og andre former for prioriteringer. Regjeringen ser det derfor som nødvendig å foreta en opprydding i dette, slik at det blir en klarere og mer entydig prioritering av unge under 30 år.

Medvirkning fra brukerne selv er avgjørende for at man skal lykkes med økt overgang til arbeid. Det tilsier at det også er nødvendig å se på om det er behov for å ansvarliggjøre brukere i større grad med å bidra til at de tiltakene som iverksettes blir så effektive som mulig. Regjeringen vil gjennomgå aktivitetskravene i de ulike livsoppholdsytelsene med sikte på konkretisering. Regjeringen mener videre det er grunn til å se nærmere på hvorvidt arbeids- og velferdsforvaltningen er utstyrt med tilstrekkelig gode og effektive reaksjons- og sanksjonsmidler, og vil samtidig vurdere mulighetene for et mer likeartet og nyanisert reaksjons- og sanksjonssystem i de ulike ytelsene.

1.3.2 Styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere

Kapittel 4 handler om tiltak som skal bidra til å styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens innsats overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere, bl.a. for å legge til rette for god informasjon i og om arbeidsmarkedet. Et velfungerende arbeidsmarked skal legge til rette for effektiv utnyttelse av arbeidskraften, for å bidra til kortere ledighetsperioder, bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse og økt verdiskaping. De fleste jobbskiftene i arbeidslivet skjer frivillig, og håndteres av den enkelte, uten medvirkning fra offentlige organer. Det er først når arbeidsgiver ikke finner aktuelle kandidater til ledige stillinger, eller arbeidssøkere har problemer med å finne ledige stillinger som de kan gå inn i, at Arbeids- og velferdsetaten skal yte bistand.

En viktig oppgave for arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til en god tilpasning mellom etterspørsel (ledige stillinger) og tilbud (arbeidssøkere) av arbeidskraft. Regjeringen mener derfor at Arbeids- og velferdsetaten har en viktig oppgave knyttet til å bedre informasjonstilgangen på arbeidsmarkedet. Dette vil gi grunnlag for bedre oversikt over ledige stillinger for etatens brukere og ansatte og gjøre at etaten i større grad kan yte rekrutteringstjenester til arbeidsgivere. Det er et mål å få fram økt informasjon om det som nå ligger i det grå stillingsmarkedet⁵, slik at arbeidssøkere og arbeidsgivere kan nyttiggjøre seg denne informasjonen. Dette vil i større grad bidra til et transparent og velfungerende arbeidsmarked.

Valg av tiltak bør gjøres ut fra hva som er mest hensiktsmessig for å få arbeidssøkere ut i jobb. Dagens styring av arbeidsmarkedstiltakene, hvor det skal styres både på budsjett og på tiltaksnivå, er vanskelig å kombinere med at tiltak skal fordeles ut fra individuelle behov. For bedre å legge til rette for at NAV-kontoret kan velge tiltak basert på individuelle behov, mener Regjeringen at dagens aktivitetsstyring av etatens tiltaks gjennomføring bør tones ned, og det bør i stedet legges mer vekt på kvaliteten på tiltakene og resultater for arbeidssøkerne.

En sentral problemstilling som reises av ekspertgruppen er om det bør være større fleksibilitet knyttet til om koblingen av arbeidssøkere og arbeidsgivere skal ivaretas av eksterne tiltaks-

⁵ Det grå stillingsmarkedet brukes som betegnelse på den delen av det norske stillingsmarkedet som ikke er offentlig utlyst.

arrangører, eller om bistanden i større grad skal gjennomføres som innsats i egenregi av Arbeids- og velferdsetaten. Et sentralt trekk ved etatens rolle er å avklare arbeidssøkers behov. Arbeids- og velferdsetaten skal derfor fortsatt ha et ansvar knyttet til å definere innsatsen arbeidssøker skal få. Regjeringen mener Arbeids- og velferdsetaten også bør gis økt fleksibilitet til selv i større grad å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller foregå i egenregi.

Regjeringen ønsker en styrket og mer helhetlig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten ut mot arbeidsgivere. God service til arbeidsgivere skal understøttes av en hensiktsmessig organisering internt i etaten, med en effektiv utnyttelse av etatens samlede personellressurser og kompetanse.

1.3.3 Gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet

Flere av forslagene i kapittel 3 og 4 vil også legge bedre til rette for å gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. Kapittel 5 drøfter i tillegg hvordan utøvelsen av partnerskapet har hatt betydning for de resultatene som arbeids- og velferdsforvaltningen har oppnådd, og hvordan partnerskapet kan utvikles slik at det kan bidra til en bedre måloppnåelse i arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-kontorene drives i et lovpålagt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune, eller flere kommuner der kommunene har valgt å inngå et interkommunalt samarbeid. Det har vært lagt til grunn at partnerskapet skal være et likeverdig samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, men hvor hver part er ansvarlig for sitt. I kapitlet drøftes bl.a. organiseringen av NAV-kontorene når det gjelder størrelse, oppgaveportefølje og ledelse.

Regjeringen ønsker å gi økt handlingsrom til NAV-kontorene. Rett til tjenester og ytelser skal være like uansett hvilket NAV-kontor brukeren tilhører. Økt myndighet, mindre standardisering og økt grad av skjønnsutøvelse i NAV-kontorene vil imidlertid kunne gi forskjeller mellom NAV-kontorene i hvordan tjenestene gis. Mer myndighet lokalt stiller derfor økte krav til en profesjonell veilederrolle, systematisk utveksling av god praksis og aksept for ulike lokale løsninger. I den videre utviklingen av NAV-kontorene er det viktig å finne en balanse mellom å gi gode individuelt tilpassede tilbud, og en formåls effektiv iverksetting av arbeidsmarkedspolitikken for de store brukergruppene, og hvor det legges til rette for mer myndighet i det enkelte kontor.

1.4 Reformen i arbeids- og velferds- politikken de senere år

Det er gjennomført en rekke større reformer i arbeids- og velferdspolitikken de siste ti årene, både av organisatorisk karakter og i utformingen av de virkemidler som benyttes. Den viktigste reformen av organisatorisk karakter er selvsagt NAV-reformen, og denne stortingsmeldingen omhandler primært forslag til strategier og tiltak for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen.

I etterkant av, og dels parallelt med, den organisatoriske reformen er det gjennomført en rekke reformer av arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler. Det gjelder bl.a. pensjonsreformen og uførereformen. Det ble også gjort en rekke andre reformer i virkemiddelapparatet som en oppfølging av St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, herunder innføring av arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og et system med behovs- og arbeidsevnevurderinger (innholdsreformen). Denne stortingsmeldingen skisserte også behovet for forenklinger i regelverket for arbeidsrettede tiltak. I oppfølgingen av meldingen er det gjort en rekke endringer, men det er først i etterkant av Prop. 39 L (2014–2015) at det ble gitt en samlet vurdering og forslag til forenkling av systemet.

Omtalen i dette kapitlet vil konsentrere seg om NAV-reformen og den påfølgende innholdsreformen. Formålet er å gi et litt overordnet bakteppe for de forslagene til strategier og tiltak for videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen som presenteres i denne meldingen. Omtalen nedenfor vil derfor i liten grad omhandle pensjonsreformen, uførereformen og reformen av arbeidsmarkedstiltakene.

Omtalen er delt inn i tre deler: En kort omtale av NAV-reformen og den tilhørende innholdsreformen, en kort gjennomgang av erfaringer fra evalueringer gjennomført under selve etableringsperioden (fra 2006 og fram til 2010/2011) og en kort gjennomgang av erfaringer fra årene etter at den organisatoriske reformen var gjennomført og alle NAV-kontor og forvaltningsenheter er etablert (fra 2010/2011 og fram til i dag).

1.4.1 Organisatorisk reform etterfulgt av en innholdsreform

NAV-reformen er primært en organisasjons- og forvaltningsreform. Forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning ble fremmet i St.prp. nr. 46

(2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* og behandlet i Stortinget våren 2005.

I forlengelsen av NAV-reformen, som et andre trinn i reformprosessen, ble det foretatt endringer i en del av virkemidlene til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Endringene som i ettertid har gått under navnet «innholdsreformen», ble lagt fram i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* som en samlet strategi for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som hadde falt ut eller var i ferd med å falle ut av arbeidslivet.

Bakgrunnen for reformene var i hovedsak knyttet til to forhold: For det første, en erkjennelse av at gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken utover på 1990-tallet ikke hadde god nok måloppnåelse. Altfor mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok stønad i stedet for å komme i ordinært arbeid. Og for det andre, at organiseringen av velferdstjenestene ble oppfattet å være lite brukervennlig. Personer med behov for ulike former for bistand møtte en fragmentert forvaltning som ikke maktet å gi den koordinerte og helhetlige bistanden som disse brukerne trengte. Manglende måloppnåelse i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken og en fragmentert forvaltning for brukere med sammensatte behov medførte også en lite effektiv ressursbruk.

I lys av dette ble det formulert tre hovedmål for NAV-reformen:

- Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasse tjenestene til brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Innholdsreformen utstyrte arbeids- og velferdsforvaltningen med enkelte nye virkemidler som var tilpasset den reorganiserte forvaltningen. Målene for tiltakene var de samme som for NAV-reformen, og målgruppen var også mye den samme (jf. boks 1.2). Det dreide seg om nye stønadsordninger og satsinger for bl.a. å stimulere til arbeid og aktivitet, bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak for denne gruppen, og nye arbeidsmåter for samhandling og bedre involvering av brukerne. Endringene skulle legge til rette for mer individuelt tilpasset oppfølging og direkte bistand til brukerne.

Samlet signaliserte de to reformene en grunnleggende endring av arbeids- og velferdspolitikken. Arbeidslinjen skulle favne bredere og i ster-

kere grad enn tidligere også inkludere de som sto relativt langt fra arbeidsmarkedet.

1.4.2 Resultater og effekter under etableringsperioden (fram til 2010/2011)

NAV-reformen har vært gjenstand for en omfattende forskningsbasert evaluering, både av hvordan den er blitt gjennomført og av effekter knyttet til de tre hovedmålene: Flere i arbeid og færre på trygd, bedre brukerretting og en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det generelle bildet som tegner seg er at reformarbeidet har vært krevende, at det tar tid før man oppnår resultater, og at ambisjonene man hadde i utgangspunktet ikke er blitt fullt ut innfridd i perioden fra oppstart av reformen og fram til at den organisatoriske reformen ble fullført i 2010/2011.⁶

For å finne effekter knyttet til målet om flere i arbeid og færre på trygd, undersøker forskerne om kommuner som har opprettet NAV-kontor gjør det bedre enn kommuner som på undersøkelsestidspunktet ikke hadde etablert et sammenslått NAV-kontor.⁷ Effekten av etableringen av NAV-kontoret følges med registerdata fram til 2010 og for enkelte av dataene også 2011.⁸ Analysene basert på data fra den tidlige fasen av reformperioden viser at etablering av NAV-kontor reduserte sannsynligheten for at stønadsmottakerne gikk over i jobb og utdanning, men også uføretrygd. Dette gjaldt for alle stønadsmottakere, uavhengig av om de hadde kommet i kontakt med forvaltningen gjennom et ledighets-, sosial- eller helserela-

⁶ Evalueringen har vært en del av Norges forskningsråds prosjektportefølje, og hadde i utgangspunktet en tidsramme på ca. syv år (2007–2014). Syv ulike forskningsinstitusjoner og mer enn 30 forskere med forskjellig fagbakgrunn har medvirket i evalueringen.

⁷ Omtalen av effekter knyttet til målet om flere i arbeid, færre på trygd, bygger særlig på følgende to undersøkelser:

Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed (2014) «NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling», Frischsenteret, se artikkel i Søkelys på arbeidslivet 1-2/2014.

Arild Aakvik, Karin Monstad og Tor Helge Holmås (2014) «Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (NAV-reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance», Working paper 4-2014 UNI Research Rokkan Centre.

⁸ Strengt tatt er det bare effekten av etableringen av NAV-kontorene som måles ved hjelp denne metoden, og ikke hele NAV-reformen som sådan. Det er grunn til å anta at forskjellene mellom kommuner med og uten NAV-kontor svekkes utover mot slutten av reformfasen, som følge av at ansatte i kommuner som ventet på å få etablert NAV-kontor i noen grad hadde tilpasset seg en ny virkelighet før etableringen fant sted.

Boks 1.2 NAV-reformen

Reformen skulle primært gi bedre brukeropplevelser og en bedre organisering av det arbeidsrettede tilbudet til personer som hadde mer omfattende og sammensatt bistandsbehov. Den sentrale målgruppen var de som befant seg i arbeidsmarkedets randsone og risikerte å bli sendt mellom de ulike hjelpeinstansene, noe som ofte endte med varig uførepensjon.

NAV-reformen hadde i utgangspunktet to organisatoriske hovedelementer:

- En ny statlig etat gjennom sammenslåing av daværende trygdetaten og Aetat. De statlige virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken som gjaldt arbeidsrettet bistand og inntektssikring ble dermed samlet i en organisasjon, Arbeids- og velferdsetaten.
- Nye arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) på kommunenivå, basert på et forpliktende samarbeid (partnerskap) mellom stat og kommune formalisert gjennom lov og lokale partnerskapsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune.

NAV-kontoret var den sentrale organisasjonsenheten i reformen, og skulle bidra både til økt arbeidsretting og bedre brukerroretting. Det ble etablert med to «eiere» – staten ved Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune, med både statlige og kommunale oppgaver. På kommunal side fastsatte loven en minimumsløsning for hvilke oppgaver som skulle legges inn i kontoret, som i utgangspunktet omfattet økonomisk stønad og økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven. Senere ble også deler av oppgavene knyttet til boligsosialt arbeid og kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad lagt inn som obligatoriske kommunale oppgaver i kontoret. Dette skjedde i tilknytning til at det ble laget en særskilt lov om de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kontoret skulle være brukernes fysiske, lokale kontaktsted med tilstedeværelse i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det var hensiktsmessig. Det skulle ha ansvar bl.a. for arbeidsrettet oppfølging av brukerne, og kontoret og tjenestene

skulle framstå integrert og som en helhet overfor brukerne.

Det ble vedtatt en egen lov for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen – arbeids- og velferdsforvaltningsloven – som regulerer rammene for arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven inneholder bestemmelser om det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontoret, om kontorets kontakt og samhandling med brukerne, og spørsmål knyttet til personvern og taushetsplikt som følge av at så vidt mange opplysninger om den enkelte bruker ble samlet på ett sted.

NAV-kontorene ble etablert puljevis i perioden fra 2006 til 2010, men hovedtyngden av etableringene skjedde i perioden 2007 til 2009 (25 i 2006, 121 i 2007, 147 i 2008 og 154 i 2009). Den opprinnelige planen var at alle NAV-kontor skulle være etablert per 1. januar 2010, men ni NAV-kontor ble etablert i 2010 og ett NAV-kontor ble først etablert våren 2011.

Underveis i reformens gjennomføringsfase ble det også opprettet regionale pensjonsenheter og en rekke forvaltningsenheter på fylkesnivå, med ansvar for å avklare den enkeltes rett til de statlige ytelsene og beregning av riktig ytelse. Disse enhetene ble i all hovedsak opprettet i løpet av 2008, og de ble oppbemannet bl.a. som konsekvens av den besluttede arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Det ble dermed etablert en arbeidsdeling på statlig side mellom forvaltningsenhet og NAV-kontor der kontorene fikk et mer rendyrket ansvar for brukernære, arbeidsrettede tjenester og tiltak, inklusive enkelte sosiale tjenester, mens forvaltningsenhetene fikk ansvaret for det meste av ytelsesforvaltningen. Dette skulle gi kontorene bedre muligheter til å realisere målet om arbeid, og bidra til kvalitet og effektivitet i ytelsesforvaltningen.

Det ble forutsatt at statsetaten og kommunene skulle ha stor handlefrihet til å videreutvikle NAV-kontoret, og sammen med lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivets parter, tilpasse det til lokale forhold, behov og utfordringer.

Boks 1.3 Innholdsreformen

De viktigste endringene i innholdsreformen var:

- *Etablering av kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad*

Programmet skulle gi en forsterket arbeidsrettet innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og som manglet eller hadde begrensede rettigheter til ytelser fra folketrygden. Den ble etablert som en kommunal ordning, der et viktig formål er å redusere antall personer som ble avhengig av sosialhjelp på langvarig basis. Kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende stønaden ble fra høsten 2007 innført i de NAV-kontorene som da var etablert, og deretter fasett inn i nye NAV-kontor etter hvert som de ble etablert. Programmet ble landsdekkende fra og med 2010.

- *En ny stønadsordning – arbeidsavklaringspenger – ble etablert og erstattet de tre daværende ordningene med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad*

Ordningen skulle sikre inntekt for personer som hadde fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte mens de fikk aktiv behandling, deltok på arbeidsrettede tiltak eller fikk annen oppfølging, med sikte på å skaffe eller beholde arbeid. Den skulle samtidig bidra til forenkling av inntektssikringen for personer med nedsatt arbeidsevne, og legge til rette for bedre oppfølging på NAV-kontorene. Ordningen ble innført med virkning fra 1. mars 2010.

- *Behovs- og arbeidsevnevurdering ble innført som en ny oppfølgingsmetodikk på NAV-kontorene for bl.a. kartlegging av bistandsbehov og avklaring av arbeidsevne*

Målet med den nye arbeidsmetodikken var å kunne tilby arbeidsrettet bistand tilpasset den enkeltes behov, bidra til oppmerksomhet på arbeidsevne og muligheter og mindre på sykdom og begrensninger, og legge til rette for god brukermedvirkning. Den skulle samtidig gi et vurderings- og beslutningsgrunnlag for tilståelse av ytelser. Ordningen ble innført med virkning fra 1. februar 2010.

- *Regelverket for arbeidsmarkedstiltak ble revidert*

Arbeidsmarkedstiltak som tidligere hadde vært forbeholdt avgrensede målgrupper, skulle gjøres tilgjengelig for alle brukere som hadde behov for denne type tjenester. Blant annet ble den tidligere inndelingen mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere opphevet. Senere har arbeids- og velferdsforvaltningen tatt i bruk et opplegg der en skiller mellom fire ulike kategorier av brukere, som er bestemmende for hvilket arbeidsrettet tilbud den enkelte kan få. De fire kategoriene er standard innsats, situasjonsbestemt innsats, særlig tilpasset innsats og varig tilpasset innsats, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 3.

tert problem. Flere ble gående lenger på midlertidige ytelser, i første rekke på arbeidsavklaringspenger, men samtidig ble det innen enkelte grupper registrert flere aktive tiltaksbrukere sammenliknet med situasjonen før NAV-reformen.⁹

Analysene basert på 2010/2011-data omfattet effekter for flere NAV-kontor og over lengre tid. De viser en svak økning i sannsynligheten for overgang til arbeid over tid. Overgangen til arbeid eller utdanning var imidlertid etter fire år fortsatt lavere enn den var før kontoret ble etablert. Basert på disse studiene synes hovedkonklusjonen

å være at etableringen av NAV-kontoret samlet sett ikke synes å ha bidratt til at flere kom i arbeid i løpet av selve reformperioden, sammenliknet med situasjonen før reformen.¹⁰ Ettersom undersøkelsen er gjort i en periode der NAV-kontorene ble etablert, er det imidlertid ikke klart i hvilken grad resultatene er påvirket av selve prosessen med å etablere NAV-kontorene.

Studiene har også sett på effekter for ulike brukergrupper. Studien fra Frischsenteret (2013) viser at det gikk bedre for arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere mot slutten av reformperioden sammenliknet med resultatene fra den tidlige reformfasen. For disse gruppene viser estimatene at de da minst var tilbake på nivået før reformen.

⁹ Økningen i tiltaksdeltakelse gjaldt imidlertid ikke for brukere i helserelaterte forløp, jf. Elisabeth Fevang, Simen Markussen, og Knut Røed (2013) «Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV», Frischsenteret, rapport 1/2013.

¹⁰ Jf. også Tone Alm Andreassen og Jakob Aars (2015) «Den store reformen. Da NAV ble til», Universitetsforlaget.

For personer som mottok en helserelatert ytelse derimot, og særlig yngre personer (under 35 år) med mer langvarige helseproblemer (som fra 2010 var mottakere av arbeidsavklaringspenger), viser estimatene at det er mindre sannsynlig at disse kommer i arbeid sammenliknet med før reformen. Reformen synes heller ikke å ha ført til økt overgang til arbeid for de som har frafall fra videregående skole og blitt brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.¹¹ Det framgår at andelen tiltaksdeltakere hadde økt blant personer som startet med arbeidsledighet eller sosialhjelp, mens det var en nedgang i tiltaksbruken blant personer med nedsatt arbeidsevne som hadde et helseproblem.¹² Det er imidlertid heller ikke her helt klart i hvilken grad disse resultatene kan knyttes direkte til arbeids- og velferdsforvaltningens innsats, da utviklingen også påvirkes av andre faktorer som det er vanskelig å kontrollere fullt ut for.

Studiene finner ikke noen systematiske forskjeller i effektestimaterne mellom ulike typer NAV-kontor, bortsett fra når det gjelder kontorstørrelse.¹³ Mindre kontorer gjør det gjennomgående bedre på overgang til arbeid sammenliknet med hva de oppnådde før NAV-reformen. De negative effektene er først og fremst å finne ved store kontor. I og med at store kontor hadde større omstillingsproblemer enn små kontor, mener artikkelforfatterne at dette harmoniserer godt med at det er omstillingen og ikke strukturelle forhold ved arbeids- og velferdsforvaltningen som i hovedsak kan forklare de negative effektene.

Det er bl.a. som ledd i den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen gjennomført flere undersøkelser av brukernes tilfredshet og erfaringer med arbeids- og velferdsforvaltningen, med sikte på belyse grad av måloppnåelse om en mer brukervennlig forvaltning.¹⁴ Med brukere menes både personbrukere og arbeidsgivere. Personbrukernes tilfredshet med Arbeids- og velferdsetaten viser i noen grad et tilsvarende bilde som utviklingen i overgang til arbeid og utdanning.¹⁵ Den gikk ned fram til 2010, men derfra skjer det en bedring. Andelen som var tilfreds med den statlige delen av

arbeids- og velferdsforvaltningen var imidlertid da fortsatt lavere enn andelen tilfredse i forkant av NAV-reformen. Utviklingen i tilfredshet over tid var for en stor del likeartet uavhengig av hvilken ytelse brukerne mottar. Lange saksbehandlingstider i ytelsesforvaltningen og dårlig tilgjengelighet som følge av omstillingene, og særlig i tilknytning til etablering av forvaltningsenhetene, synes å være en viktig grunn til svekket tilfredshet i reformperioden.

Som del av NAV-evalueringen har forskerne også sett på om ulike trekk ved kontorene kan ha betydning for brukernes tilfredshet. En studie basert på data fra tidlig i reformperioden viste at brukertilfredsheten var bedre i NAV-kontor med bredt tjenestespekter. Dette har ikke vært mulig å påvise i senere studier.¹⁶ Heller ikke forskjeller som gjelder hvorvidt kontorene har enhetlig eller todelt ledelse, eller om leders ansettelsesforhold er statlig eller kommunalt, synes å ha vesentlig betydning for brukertilfredsheten.

Andre undersøkelser viser at hyppig bytte av veileder gir lav tilfredshet og bidrar til å gjøre arbeids- og velferdsforvaltningen mer oppsplittet for brukerne. En av hovedobservasjonene i det kvalitative materialet fra NAV-evalueringen er at arbeids- og velferdsforvaltningen fortsatt i stor grad framstår som fragmentert for en del av brukerne.¹⁷

Nedgangen i tilfredshet fram mot 2010 gjenfinnes i hovedtrekk også i resultatene fra arbeidsgiverundersøkelsen.¹⁸ Det gjelder bl.a. spørsmål

¹¹ Arild Aakvik, Karin Monstad og Tor Helge Holmås (2013) «Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (NAV reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance», Working paper, Uni Research Rokkan Centre, Bergen.

¹² Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed (2013) «Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV», Frischsenteret, rapport 1/2013.

¹³ Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed (2014) «NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling» i Søkelys på arbeidslivet 1-2/2014.

¹⁴ Datagrunnlaget for måling av tilfredshet er særlig ulike brukerundersøkelser, bl.a. Arbeids- og velferdsetatens egen brukerundersøkelse som er gjennomført årlig siden 2008. Ved kobling av diverse datakilder har det vært mulig å få opplysninger om brukertilfredshet også fra før NAV-reformen. Brukerundersøkelsene omfatter bare den statlige virksomheten av arbeids- og velferdsforvaltningen. Kartleggingen av brukererfaringer er i hovedsak basert på et kvalitativt datamateriale og da primært fra iverksettelsesprosessen og dekker både statlig og kommunal del av NAV-kontoret. Svarene vil kunne reflektere både brukernes opplevelse av tjenestekvalitet isolert sett, men også brukernes forventninger til tjenesten.

¹⁵ Personbrukerundersøkelsen, Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015.

¹⁶ Dag-Arne Christensen, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars (2011) «Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?» i Nordiske organisasjonsstudier nr. 3-2011.

Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed (2014) «NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling» i Søkelys på arbeidslivet 1-2/2014.

¹⁷ Kjetil G. Lundberg (2012) «Uforutsigbare relasjoner: Brukererfaringer, NAV-reformen og levd liv», Ph.d. – avhandling, Universitetet i Bergen. Jf. også kapittel 4 i Tone Alm Andreassen og Jacob Aars (2015) «Den store reformen – Da NAV ble til», Universitetsforlaget.

knyttet til bistand fra etaten i forbindelse med tilrettelegging i bedriften, og til å finne aktuelle arbeidssøkere, der det kan registreres en økende misnøye med etatens tjenestetilbud i perioden. Også bruk av etatens selvbetjeningsløsninger for arbeidsgivere, f.eks. utlysning av ledige stillinger på nav.no, er synkende. Et unntak er etatens oppfølging av sykmeldte, der andelen arbeidsgivere som er tilfredse øker.

En egen analyse har sett på hvordan produktiviteten i Arbeids- og velferdsetaten har utviklet seg sammenliknet med de to tidligere statsetatene. Dataene dekker perioden fra 2006 til 2012. Det framgår at produktiviteten målt som forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursbruk gikk ned fra 2006 og var på sitt laveste i 2010, for deretter å stige noe. Den lå imidlertid fortsatt under utgangspunktet i 2006. Produktiviteten i forvaltningsenhetene var mot slutten av undersøkelsesperioden høyere enn i de tidligere etatene, men i NAV-kontorene var den lavere.¹⁹

Kvalifiseringsprogrammet ble fasett inn på NAV-kontorene etter hvert som de ble etablert, mens ordningen med arbeidsavklaringspenger og behovs- og arbeidsevnevurderingen ble innført på landsbasis i 2010. Evalueringen av kvalifiseringsprogrammet, basert på registerdata fram til 2011/2012, viser en positiv effekt på sysselsetting og inntekt etter deltakelse i programmet. Effekten øker over tid etter programdeltagelsen, og når det gjelder effekt på sysselsetting viser estimatene en økning på 18 pst. Deltakelse i programmet viser en svak positiv effekt på fullført utdanning, men denne effekten er ikke signifikant. Økningen i arbeidsdeltakelse og inntekt kommer primært i form av reduserte stillingsandeler (deltid) og i jobber med lav lønn²⁰, men uten kvalifiseringsprogrammet er det grunn til å anta at deltakerne ikke hadde deltatt i arbeidslivet i det hele tatt.

Erfaringene med ordningen med arbeidsavklaringspenger og oppfølgingsmetodikken med

behovs- og arbeidsevnevurderinger er mer blandet, men det er vanskelig å sammenlikne med erfaringene for kvalifiseringsprogrammet da sistnevnte program også medførte at kommunene i oppstartsfasen ble tilført øremerkede ressurser for å dekke de merkostnader et slikt program medførte. I tillegg er arbeidsavklaringspenger en sammenslåing av tre tidligere ytelser, og der også mottakere av disse ytelsene ble konvertert inn i den nye ytelsen. Det var dermed svært mange av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som i utgangspunktet hadde mottatt en helserelatert ytelse i lang tid. Arbeidsavklaringspenger gir inntektssikring i inntil fire år med muligheter til forlenging, og arbeidsevnevurderingene synes å gi et hensiktsmessig grunnlag for vurdering av rett til ytelser. Både arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderingene har imidlertid medført utfordringer, bl.a. knyttet til om de i tilstrekkelig grad har bidratt til å understøtte målene om arbeid og mer individrettet oppfølging av brukerne.²¹ Departementet er i ferd med å gå gjennom erfaringene med stønadsordningen, og Regjeringen tar sikte på å legge fram et høringsnotat før sommeren 2016 med konkrete forslag til endringer i ordningen.

Mange av problemene som NAV-reformen sto overfor i oppstartsårene, og som er identifisert gjennom NAV-evalueringen, kan trolig i hovedsak beskrives som omstillingsutfordringer. Etableringen av et partnerskap mellom stat og kommune slik det ble tenkt utformet, representerte noe nytt og uprøvd i norsk offentlig forvaltning. Omstillingsutfordringene må også ses i sammenheng med etableringen av forvaltningsenhetene, som påvirket hvordan Arbeids- og velferdsetaten arbeidet med ytelsesbehandlingen. NAV-kontorene og kundesentrene, som skulle være brukernes kontaktpunkt inn mot arbeids- og velferdsforvaltningen, manglet nødvendig kompetanse til å kunne møte informasjonsbehovet på viktige deler av forvaltningens ansvarsområder. Manglende teknologisk infrastruktur rundt saksbehandlingen og samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet bidro også til at reorganiseringen ble utfordrende. Samtidig måtte NAV-kontorene håndtere en raskt økende arbeidsledighet som følge av finanskrisen.²²

¹⁸ Brukerundersøkelse blant arbeidsgivere i 2015 som viser utviklingen i årene 2008-2015. Rapport 2015 Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹⁹ Jf. kapittel 4 i Tone Alm Andreassen og Jacob Aars (2015) «Den store reformen – Da NAV ble til», Universitetsforlaget. Omtalen i kapitlet (s. 88 og 89) er basert på et arbeid av Kiltelsen og Førund, Frischsenteret 2014.

²⁰ Simen Markussen og Knut Røed (2014) «Leaving Poverty behind. The Effects of Generous Income Support paired with Activation», IZA Discussion Paper No 8245, 2014. I evalueringen sammenliknes deltakere i programmet med et utvalg av personer som potensielt kunne vært deltakere i programmet dersom dette hadde vært tilgjengelig i deres kommune. Utviklingen i inntekt og arbeidsdeltakelse følges for både deltakerutvalget og sammenlikningsutvalget fra år 2000 til 2012.

²¹ Roland Mandal, Håvard Jacobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

Arbeidsevnevurdering i NAV – rapport 2011-06 og Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV Oppfølgingsundersøkelse – rapport 2012-10, begge fra Proba Samfunnsanalyse.

1.4.3 Erfaringer og utviklingsarbeid etter etableringsperioden (fra 2010)

Organisatorisk videreutvikling

Som del av NAV-reformen ble det etablert fem pensjonsenheter og fylkesvise forvaltningsenheter. I etterkant er det gjort endringer og forenklinger i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene med sikte på å få til bedre samhandling og saksflyt mellom dem. Forvaltningsenhetene har senere også blitt spesialisert. Undersøkelser blant ansatte på NAV-kontorene og i forvaltningsenhetene viser en klar forbedring i opplevd samhandling mellom dem fra 2010 til 2014, og vurderingen er mest positiv blant medarbeiderne ved NAV-kontorene.

Videre er det etablert 18 kontaktsentre og et NAV Servicesenter i Mo i Rana. Alle de 18 kontaktsentrene ble i 2015 utvidet til å dekke sosiale tjenester i NAV-kontorene. Kontaktsentrene er en førstelinjetjeneste til brukere og samarbeidspartnere over telefon, men betjener også e-post samt sosiale medier for foreldrepenge. De bidrar til å avlaste arbeidet i NAV-kontoret, forvaltningsenheter og spesialenheter mv., særlig på områder hvor informasjon og veiledning over telefon er en fullgod tjeneste til bruker.

I etterkant av reformperioden er det også igangsatt et IKT-moderniseringsprogram i Arbeids- og velferdsetaten. Et hovedmål med programmet er å sikre bedre tjenester for brukerne og oppnå økt effektivitet i saksbehandlingen. Prosjekt 1 i IKT-moderniseringen ble avsluttet våren 2015, og har utviklet systemstøtte, inkludert en selvbetjeningsløsning for ny uføretrygd fra 1. januar 2015. I tillegg er det utviklet selvbetjeningsløsninger for innsyn i egen sak og for dagpenger. Det pågår arbeid med ytterligere forenkling og digitalisering av etatens tjenester, jf. bl.a. Prop. 67 S (2015–2016) om oppstart av Prosjekt 2 i IKT-moderniseringen.

En oppfølgingsstudie av NAV-kontorene som ble gjennomført høsten 2014 viste at mange av de utfordrende situasjonene som fantes på kontorene i årene med omstilling, ikke lenger var tilstede. Organiseringen hadde i økende grad falt på plass, kontorene hadde fått etablert en tydeligere felles faglig-metodisk plattform for arbeidet, og samhandlingen med forvaltningsenhetene gikk i riktig retning. Samtidig pekte rapporten på at det var

behov for et betydelig utviklingsarbeid i årene framover, med basis i NAV-kontorene.²³

Resultater og effekter

Det er vanskelig å måle effekten av NAV-reformen (og NAV-kontorenes innsats) i relasjon til målene om overgang til arbeid og bedre tjenester for brukerne etter at den er gjennomført, i og med at vi ikke vet hva som ville vært resultatet uten reformen. Ved bruk av andre typer av data kan en likevel følge resultatutviklingen og se på endringer over tid, men disse dataene kan ikke på samme måte som evalueringsstudiene isolere effekten av NAV-kontorenes innsats. Det er heller ikke gjennomført analyser på grunnlag av nyere data som kan si noe om utviklingen knyttet til en mer effektiv forvaltning i perioden etter 2010.

En av indikatorene som benyttes for å belyse den arbeidsrettede innsatsen på NAV-kontorene er overgang til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Denne statistikken er ikke direkte sammenliknbar med dataene fra effektevalueringen, og påvirkes – i motsetning til resultatene fra effektevalueringen – bl.a. av utviklingen på arbeidsmarkedet.²⁴

I 2009 var overgangen til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne på hhv. rundt 60 pst. og vel 40 pst. For arbeidssøkere synker denne andelen gradvis fram mot 2014, noe som kan ses i sammenheng med den gunstige utviklingen på arbeidsmarkedet i disse årene. Med et sterkere arbeidsmarked vil sammensetningen av gruppen registrerte ledige kunne endres, slik at en større andel har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, helsemessige utfordringer eller lav kompetanse. Dette tilsier lavere overgang til arbeid for denne gruppen. Overgangen til arbeid har vært mer stabil for personer med nedsatt arbeidsevne, med relativt små endringer rundt 42–44 pst. fra år til år.²⁵

NAV-reformen og innholdsreformen skulle bidra til at flere kom i arbeid og aktivitet, men også at færre kom på trygd. Andelen mottakere av helse-, sosial- og arbeidsrelaterte ytelser i yrkes-

²² Jf. kapittel 5 i boken «Den store reformen. Da NAV ble til» (2015), Tone Alm Andreassen og Jacob Aars, som gir en oversikt over mulige forklaringer på resultatene som ble oppnådd i løpet av reformperioden.

²³ Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg (2014) «NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen», AFI-rapport 13/2014.

²⁴ Tallene som viser overgang til arbeid er basert på koblinger av data mellom registre i Arbeids- og velferdsetaten, ved å se personers status i arbeidstakerregisteret, seks måneder etter at de sluttet å være registrert som brukere i etatens systemer. Statistikken ble endret i 2009, noe som gjør det vanskelig å se lengre tidsserier.

²⁵ «Brukernes møte med NAV» (2014), delrapport fra ekspertgruppen som har gjennomgått NAV.

aktiv alder har vært nokså stabil de siste 20 årene, på om lag 20 pst. Den samlede andelen som mottar en ytelse er lavere, fordi en del mottar flere ytelser samtidig. Videre er det mange som mottar avkortede trygdeytelser samtidig som de jobber i redusert stilling.

Selv om det samlede trygdeforbruket i perioden har vært stabilt, er sammensetningen endret ved en sterk reduksjon i uttaket av arbeidsledighetstrygd utover på 1990-tallet og en tilsvarende vekst i forbruket av helserelevante trygdeytelser. Økningen i helserelevante ytelser var særlig sterk fra midten av 1990-tallet og fram til 2003, men har vært mer moderat i den påfølgende tiårsperioden, unntatt for antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som økte fram mot 2010, for deretter å gå gradvis ned i årene etter. Korrigert for endringer i befolkningens alderssammensetning er imidlertid det helserelevante trygdeforbruket stabilt det siste tiåret.²⁶ Høy arbeidsinnvandring i denne perioden kan ha bidratt til å dempe trygdeforbruket som følge av at mye av innvandringen er i aldersgrupper som har lavt sykefravær og lav andel arbeidsuføre. Utflatingen av veksten skjer imidlertid med utgangspunkt i et høyt nivå sett i et internasjonalt perspektiv. Når det gjelder uføretrygd topper Norge statistikken blant de europeiske landene.²⁷

Det er også et mål at flere skal kombinere arbeid og trygd, i stedet for å motta fulle trygdeytelser. Nær én av fire mottakere av arbeidsavklaringspenger har et arbeidsforhold, og om lag én av tre uføre har inntekt i tillegg til uføretrygd. Rundt én av fire legemeldte sykefraværstilfeller er graderte sykmeldinger. Sammenliknet med andre vestlige land skårer Norge høyt når det gjelder andel som mottar trygdeytelser og som samtidig er i arbeid.²⁸ Det forventes at ny uføretrygd som ble innført 1. januar 2015 vil få flere til å motta en gradert stønad i kombinasjon med arbeid, framfor full uføretrygd.

Mens brukertilfredsheten med Arbeids- og velferdsetaten gikk ned i reformperioden, viser brukerundersøkelsene en positiv utvikling fra 2010/2011. Fra 2013 til 2015 skjer det en utflating,

²⁶ Ann-Helsen Bay, Anniken Hagelund og Aksel Hatland (red) (2015) «For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger» Cappelen Damm AS 2015.

²⁷ Erling Barth, Kalle Moene og Axel West Pedersen (2015) «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv» i boken For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger, Cappelen Damm AS 2015.

²⁸ Erling Barth, Kalle Moene og Axel West Pedersen (2015) «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv» i boken For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger, Cappelen Damm AS 2015.

men det er fortsatt en liten økning i brukernes tilfredshet på mange av områdene. Blant annet har andelen som totalt sett er tilfreds med servicen i etaten økt med 20 prosentpoeng i løpet av de fem årene fra 2010 til 2015. En liknende utvikling kan en registrere på spørsmål om respekt og informasjon. Nivået i 2015 ligger generelt for alle områdene noe høyere enn i 2008, da etatens brukerundersøkelse ble gjennomført for første gang. Denne utviklingen er forenlig med en antakelse om at fallet i brukertilfredshet i reformperioden har sammenheng med de store omstillingsutfordringene. Relasjonen mellom brukerne og Arbeids- og velferdsetaten er blitt bedre. Dette kan indikere at startvanskene fra etableringsfasen har avtatt, og at forvaltningen har kunnet endre fokus fra organisatoriske forhold og over mot tjenestene og brukerne.²⁹ Difis bruker- og innbyggerundersøkelse for 2013 sammenliknet med 2010 viser en tilsvarende positiv utvikling i brukertilfredshet som etatens egen brukerundersøkelse, selv om brukertilfredsheten fortsatt er lav sammenliknet med mange andre offentlige instanser.

De årlige brukerundersøkelsene blant arbeidsgiverne³⁰ viser at det også her har vært en positiv utvikling de senere årene fram til 2015, både i vurderingen av etatens service totalt sett og på enkeltområder som rekrutteringsbistand, arbeidsrettede tiltak, IA-oppfølging og oppfølging av sykmeldte. Gjennomgående er vurderingene i 2015 om lag på samme nivå som i undersøkelsen som ble gjennomført i den tidlige fasen av NAV-reformen (2008).

1.5 Oppsummering av hovedpunkter i meldingen

Denne meldingen omhandler hvordan Regjeringen vil videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen slik at den blir bedre i stand til å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken. Med utgangspunkt i forslagene fra ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen drøfter meldingen tiltak med sikte på å:

- Styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere

²⁹ Tone Alm Andreassen og Jacob Aars (2015) «Den store reformen – Da NAV ble til», Universitetsforlaget. Jf. også NAVs personbrukerundersøkelse 2015.

³⁰ Brukerundersøkelse blant arbeidsgivere i 2015 som viser utviklingen i årene 2008–2015. Rapport 2015 Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester som er effektive, målrettede og bidrar til gode opplevelser for brukerne av NAV-kontoret
- Gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet

Kapittel 3 angir retningsvalg og forslag knyttet til den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontoret. Formålet er å gi brukerne bedre og mer målrettede tjenester, og å legge til rette for en tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging av de brukerne som har behov for det:

- Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi skal bidra til bedre digitale tjenester for brukerne og frigjøre mest mulig ressurser til å drive arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontorene. Kanalstrategien skal videreutvikles.
- Unge skal være en prioritert målgruppe for arbeidsrettet bistand. Garantiordningene skal forenkles for å oppnå en klarere og mer entydig prioritering av unge.
- Gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene skal forenkles med sikte på økt arbeidsretting, avbyråkratisering og bedre brukervedvirkning.
- Regjeringen vil gjennomgå aktivitetskravene i de ulike livsoppholdsytelsene med sikte på konkretisering.
- Regjeringen vil påse at arbeids- og velferdsforvaltningen er utstyrt med tilstrekkelig gode reaksjons- og sanksjonsmidler, og om mulig innføre et mer likeartet og nyansert reaksjons- og sanksjonssystem i de ulike ytelsene.

I kapittel 4 argumenteres det for å gjennomføre følgende tiltak for å videreutvikle og styrke arbeidsmarkedsinnsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere:

- Arbeids- og velferdsetaten skal tilby bedre informasjon om arbeidsmarkedet til arbeidssøkere og arbeidsgivere.
- Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen skal samarbeide bedre for å oppnå økt inkludering i arbeidslivet av personer som i dag står utenfor.
- Videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens bistand til arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bl.a. se etatens tjenester til arbeidsgivere i sammenheng, og hvordan koordineringen av bistand til arbeidsgivere kan bli bedre og gjøre innsatsen mer helhetlig.

- Arbeids- og velferdsetaten skal få økt fleksibilitet til å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller foregå i egenregi innen avklarte økonomiske rammer.
- Videreutvikle styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for arbeidssøkerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter.

Flere av forslagene i kapittel 3 og 4 vil også legge bedre til rette for å gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. Kapittel 5 drøfter i tillegg hvordan utøvelsen av partnerskapet har hatt betydning for de resultatene som arbeids- og velferdsforvaltningen har oppnådd, og hvordan partnerskapet kan utvikles slik at det bidrar til en bedre måloppnåelse i arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune gjennom å gi mer lokal frihet i gjennomføringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken.
- Utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene for å utnytte det rommet som skapes gjennom mer lokal frihet.
- Stimulere til større NAV-kontor både gjennom kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid for å bygge bredere fagmiljøer og bedre ivareta rettsikkerheten ved NAV-kontorene.
- Øke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om digitalisering av brukermøtene i NAV-kontorene.
- Arbeids- og velferdsetaten skal i reforhandlinger av de lokale avtalene vektlegge at NAV-kontorenes oppgaver bør være klart arbeidsrettede.
- Oppfordre kontorer med delt ledelse til å foreta en vurdering av erfaringene, og om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor med mer lokalt handlingsrom.
- Bedre grunnlaget for kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV-kontorene gjennom mer forskning og spredning av kunnskap om arbeidsinkludering, arbeid og helse, interaksjon med brukere og innovasjon.

2 Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen

Regjeringen nedsatte i mars 2014 en ekspertgruppe for å få en helhetlig gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen. Sigrun Vågeng ledet ekspertgruppens arbeid. Ekspertgruppen la fram en delrapport i september 2014 og en slutt-rapport i april 2015.

2.1 Oppsummering av ekspert-gruppens sluttrapport

I sluttrapporten «Et NAV med muligheter» som ble levert i april 2015, ser ekspertgruppen på hvordan brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene i NAV-kontoret kan forbedres for å øke overgangen til arbeid. Rapporten bør ses i sammenheng med delrapporten som ekspertgruppen avga i september 2014. Delrapporten ga en beskrivelse av arbeids- og velferdsforvaltningens samlede oppgavebredde og en bred drøfting av brukernes erfaringer og opplevelser med forvaltningen generelt. Ekspertgruppen kom med flere forslag for å gi bedre brukeropplevelser knyttet til inntektssikringsordningene gjennom god informasjon til brukerne, redusert byråkrati og økt effektivitet. Samlet sett mener ekspertgruppen at realisering av forslagene i delrapporten ville forenkle brukernes kontakt med forvaltningen og frigjøre ressurser som kunne brukes til arbeidsrettede tjenester i NAV-kontorene.

Ekspertgruppen la fire forutsetninger til grunn for sitt arbeid:

- Partnerskapet ligger fast.
- Det vil skje endringer i kommunestrukturen.
- Det har skjedd klare forbedringer siden reformperioden.
- NAV-kontoret har ikke ansvar alene.

I sluttrapporten beskriver og drøfter ekspertgruppen arbeids- og velferdsforvaltningens arbeidsrettede tjenester i tre hoveddeler: Forholdet til arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne, brukernes behov for bistand fra NAV-kontoret i en arbeidsrettet oppfølging og NAV-kontorets organisatoriske betingelser for å lykkes i sitt arbeid.

Ekspertgruppen understreker at forbedringer på disse områdene er gjensidig avhengig av hverandre.

Ekspertgruppen legger særlig vekt på at verdien i arbeids- og velferdsforvaltningens arbeidsrettede tjenester skapes i møtet mellom NAV lokalt, brukeren og et lokalt/regionalt arbeidsmarked. Det er nødvendig å legge til rette for at møtet skal styrke brukernes muligheter, og bidra til å redusere gapet mellom kravene i arbeidsmarkedet, personlige kvalifikasjoner og arbeidsevne.

I sluttrapporten gjør ekspertgruppen tre sentrale observasjoner:

- NAV og arbeidsmarkedet har i for stor grad skilt lag.
- Arbeidsformen knyttet til inntektssikring preger i for stor grad måten å jobbe på for å hjelpe folk i arbeid.
- Partnerskapet i arbeid- og velferdsforvaltningen gir mulighet til å kombinere frihet i den kommunale styringen med arbeidsfokus som må være tydelig tilstede i den statlige delen.

Ekspertgruppen mener at dersom NAV-reformen skal lykkes, er det nødvendig å styrke arbeidsmarkedskunnskap, kontakt med arbeidsgivere og tjenester tilpasset den enkelte. I rapporten understrekes det at Ekspertgruppen har tro på mulighetene som ligger i arbeids- og velferdsforvaltningen: «Vi mener det ligger et uforløst potensial i NAV-kontorene. Det er nødvendig med økt lokalt handlingsrom, god ledelse og systematisk utvikling av NAV-kontorene for å realisere dette potensialet.»¹

Ekspertgruppen peker på en strategisk retning i fem hovedpunkter som ligger til grunn for de tiltakene som anbefales:

1. Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver
2. Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukers behov
3. Mindre styring og mer ledelse

¹ Ekspertgruppens sluttrapport: «Et NAV med muligheter», side 7.

4. Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system
5. Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

I de enkelte vurderingskapitlene i rapporten er disse hovedpunktene drøftet og konkretisert. Nedenfor gis et kort sammendrag av ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger.

2.1.1 NAV-kontorets rolle i arbeidsmarkedet

Ekspertgruppen anbefaler en styrking av arbeids- og velferdsforvaltningens innsats i arbeidsmarkedet, og mener det er behov for en aktiv arbeidsmarkedspolitik. Ekspertgruppen foreslår at NAV-kontorene må få en tettere kontakt med arbeidsgiver og i større grad kontakte arbeidsgiverne for å tilby tjenester knyttet til arbeid. Arbeids- og velferdsforvaltningen må utnytte møter med arbeidsgiver til relasjons- og kunnskapsbygging. Det foreslås også at NAV Arbeidslivssentere (ALS) må overføres til NAV-kontoret for å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens samlede markedsarbeid ut mot arbeidsgivere og sikre bedre koordinerte og mer helhetlige tjenester til arbeidsgiver.

Ekspertgruppen mener det er behov for en offentlig stillingsdatabase slik at arbeids- og velferdsforvaltningen skal kunne gi jobbsøkerne god formidlingsbistand. Ekspertgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsetaten får i oppdrag å sikre en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet. Grunndataene skal være tilgjengelig for offentlige og private foretak, og Arbeids- og velferdsetaten skal ikke konkurrere med private tjenestetilbydere i utvikling av arbeidsmarkeds-tjenester på nett.

Ekspertgruppen påpeker at arbeids- og velferdsforvaltningen i større grad bør gjennomføre en aktiv formidlingsinnsats knyttet til arbeidssøkerne. Formidlingsinnsatsen må understøttes av rekrutteringsinnsats ut mot arbeidsgivere. Det må dessuten utvikles verktøy for kartlegging av brukernes ferdigheter og egenskaper utover formalkompetanse og arbeidserfaring. Arbeidsgiver vil da kunne søke etter arbeidskraft hos Arbeids- og velferdsetaten med korresponderende krav til ferdigheter og egenskaper slik at jobbmatcher kan gjøres på bakgrunn av langt mer informasjon enn tidligere.

2.1.2 Oppfølgingsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ekspertgruppen har som utgangspunkt at mest mulig av tiden i NAV-kontoret skal brukes i kontakt med bruker for å styrke bruker som arbeidssøker og i kontakt med arbeidsgiver for å øke mulighetene for en ansettelse eller tiltaksplass.

Ekspertgruppen mener det må være en viss grad av standardisering knyttet til samhandlingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og brukeren når det gjelder arbeidsrettet oppfølging. Samtidig må det legges betydelig større vekt på å sikre at NAV-veiledere har kompetanse og handlingsrom slik at de kan tilpasse innsatsen til brukers behov. Videre mener ekspertgruppen at arbeidsrettet oppfølging er en kjerneoppgave for NAV-kontoret og kontakten med bruker og arbeidsgivere må styrkes.

Det foreslås at arbeids- og velferdsforvaltningen selv bør gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/ arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv, men at Arbeids- og velferdsetaten fortsatt bør kjøpe tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer.

Ekspertgruppen foreslår også at summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres, og at det stilles klare kompetansekrav til NAV-veileder som skal gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Arbeids- og velferdsforvaltningen må sikre at veilederne har denne kompetansen og tilstrekkelige ferdigheter. Brukermedvirkningen og arbeidsperspektivet i arbeidsevnevurderingen må styrkes.

Krav om aktiv arbeidssøking, dokumentasjon og eventuell avstenging må formidles på en klarere måte. Ekspertgruppen foreslår også at NAV-kontoret må få mulighet til å benytte flere og mildere reaksjonsformer i en opptrapping av sanksjoner overfor brukere som ikke følger opp sine forpliktelser. Det må utvikles felles regler for avstenging av stønad.

Når det gjelder sykmeldte, foreslår ekspertgruppen at arbeids- og velferdsforvaltningen må komme tidligere i kontakt med arbeidsgiver og sykmeldte der det er sannsynlig at den sykmeldte ikke vil kunne komme tilbake til arbeidsgiver igjen. I slike tilfeller bør arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsgiver og arbeidstaker sammen med sykmelder vurdere behovet for arbeidsrettet oppfølging. Arbeids- og velferdsetaten må raskest mulig sikre konsekvent håndheving av kravet om

arbeidsrelatert aktivitet innen åtte ukers sykefravær.

For å sikre at NAV-kontorene har tilstrekkelig kompetanse til å bistå innvandrere ut i arbeid foreslås det at NAV Intro integreres i NAV-kontorene. Videre påpekes det at kommunene må sikre at de innfrir sin forpliktelse til å gi innbyggerne grunnleggende kompetanse, også innvandrere uten utdanning. Introduksjonsprogrammet må gjøres mer arbeidsrettet, deriblant gi mer arbeidsrelevant kompetanse.

For brukerne med nedsatt arbeidsevne mener ekspertgruppen at arbeids- og velferdsforvaltningen i større grad må sikre parallellitet mellom behandling og arbeidsrettede tiltak. Det er behov for en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeid-/helseområdet for å sikre et godt og konsistent tilbud til brukerne.

2.1.3 Styring, ledelse og organisering

NAV-kontoret er gjennom de overordnede rammevilkårene i form av lover, forskrifter og økonomiske rammer underlagt en betydelig styring. I videre utvikling av lov- og regelverk mener ekspertgruppen at en må søke å utvide det lokale handlingsrommet. NAV-kontoret får i dag ulike rammebetingelser fra sine to eiere når det gjelder graden av egenproduksjon/eksterne kjøp av tjenester og sentralisering/delegering av myndighet. Et myndig NAV-kontor forutsetter at den statlige og kommunale styringen av NAV-kontoret kommer nærmere hverandre.

Ekspertgruppen mener NAV-kontorene må gis større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester og ha større frihet til å bestemme hvordan midlene knyttet til de arbeidsrettede tiltakene skal benyttes. Både styring og rapportering må dessuten i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter.

Det anbefales en felles tariffavtale for arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppen mener ulike lønns- og arbeidsvilkår utgjør unødige barrierer for å skape integrerte NAV-kontor. På bakgrunn av evalueringer som tyder på at læringsnivået på lokale NAV-kontor er større under enhetlig enn under todelt ledelse, mener ekspertgruppen at NAV fylke og de aktuelle kommunene bør jobbe for at alle NAV-kontor på sikt ledes av én leder.

Ekspertgruppen foreslår at minimumsgarantien for NAV-kontor med færre enn tre ansatte fra statlig side avvikles, slik at Arbeids- og velferdsstaten kan disponere ressursene basert på behov.

Det må bli færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og i større grad dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. I forbindelse med kommunereformen må arbeids- og velferdsetaten vurdere å slå sammen fylkeskontorene til regionale enheter, med mål om flytte personellressurser ut til NAV-kontoret.

Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene for å oppnå sine mål, innebærer at kompetansen blir enda viktigere enn i dag for å sikre gode tjenester. Ekspertgruppen ser behov for kompetanseutvikling på en rekke områder. Ekspertgruppen viser til at den er kjent med at det pågår prosesser og er igangsatt tiltak som vil kunne understøtte forslagene om en mer kompetent og kunnskapsbasert brukeroppfølging og et myndig NAV-kontor som har kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidslivets behov. I tillegg mener ekspertgruppen det er behov for tiltak for å utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen som en lærende organisasjon.

2.2 Høring

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 23. april 2015 rapporten «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet» på høring. Høringsbrev og rapporten ble lagt ut på departementets hjemmeside, slik at de var allment tilgjengelige. Høringsfristen ble satt til 7. september, men ble senere forlenget til 1. oktober 2015.

Høringsnotat med rapport ble sendt til:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fylkeskommunene
Fylkesmannsembetene
Kommunene

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen for vekstbedriftene
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Attføringsbedriftene i NHO Service
Fellesorganisasjonen (FO)
Hovedorganisasjonen Virke
Kommunesektorens organisasjon (KS)

Kreftforeningen
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets hovedorganisasjon
Samarbeidsforum for funksjonshemmede (SAFO)
Samarbeidsforum mot fattigdom i Norge (SF)
Unge funksjonshemmede
Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser har meddelt at de ikke har merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet

Følgende har avgitt høringssvar:
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fylkeskommunene Akershus, Sør-Trøndelag og Vest-Agder
Fylkesmannen i Aust-Agder, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Vest-Agder og Vestfold

Kommunene Aremark, Askøy, Aurskog-Høland, Bamble, Bergen, Bodø, Bærum, Drammen, Eigersund, Elverum, Flora, Fosnes, Fredrikstad, Gjerdrum, Gjesdal, Granvin, Halden, Hobøl, Hurdal, Hå, Jevnaker, Jølster, Kongsberg, Kristiansand, Kvam, Larvik, Lesja, Lørenskog, Marker, Melhus, Moss, Namdalseid, Namsos, Nannestad, Nedre Eiker, Nittedal, Odda, Oslo, Overhalla, Porsgrunn, Ringerike, Ringsaker, Røyken, Saltdal, Sandnes, Sarpsborg, Skånland, Stange, Stavanger, Sørfold, Tromsø, Trondheim, Tynset, Tysfjord, Vennessla, Vestvågøy, Vikna, Vågsøy, Øvre Eiker, Ål og Ås

Akademikerforbundet
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og attføringsbedrifter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
ASVO Måløy AS
Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO
Fellesforbundet
Fellesorganisasjonen (FO)
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Hovedorganisasjonen Virke
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Kreftforeningen
KS Nord-Trøndelag
Landsorganisasjonen i Norge
Lisand Industrier AS
Norsk Epilepsiforbund
Norsk Ergoterapeutforbund

Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Revmatikerforbund
Norsk Tjenestemannslag
Næringslivets hovedorganisasjon
RIO Rasmusbrukernes Interesseorganisasjon
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforum mot fattigdom i Norge (SF)
Samarbeidsforum for funksjonshemmede (SAFO)
Statens helsetilsyn
Steigen Vekst as
Unge funksjonshemmede
Unio
Universitets- og høyskolerådet
Velferdsalliansen EAPN Norway
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Det kom inn 106 høringsuttalelser i alt. Av disse er 63 fra kommuner, ni høringsuttalelser er kommet fra fylkesmenn, tre fra fylkeskommuner, elleve fra brukerorganisasjoner, 14 fra arbeidslivsorganisasjoner, herunder fra KS, tre fra attførings- og vekstbedrifter og tre fra statlige virksomheter, herunder fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at det er stor oppslutning om den strategiske retningen som ekspertgruppen skisserer for den videre utviklingen av NAV-kontorene. Mange påpeker også at de mener ekspertgruppen har levert en god og treffsikker analyse av NAV-kontorenes utfordringer. Bare noen få har gitt kommentarer til alle 44 forslagene som ekspertgruppen har framlagt. De fleste skriver at de støtter den strategiske retningen, men for øvrig kommenteres bare et utvalg av forslagene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er positive til både helheten og enkeltforslagene fra ekspertgruppen, men mener at ekspertgruppen ikke gikk langt nok på enkelte områder. De legger vekt på at både partnerskapsmodellen og forvaltningens kompleksitet gjør det krevende å lykkes med det ekspertgruppen mener er forvaltningens kjerneoppgave, nemlig å få flere i arbeid. De mener at den videre oppfølgingen av ekspertgruppen må adressere dette.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at bredden av kommunale oppgaver i NAV-kontoret bør begrenses, og anbefaler at det bør utredes om det skal innføres en maksimumsgrense. Formålet med forslaget er å understøtte NAV-kontorenes oppdrag om å få flere i arbeid og aktivitet. Arbeids- og velferdsetaten har siden etableringen av NAV i 2006 flyttet flere av de statlige oppgavene ut av NAV-kontorene. En sentral begrunnelse for flyttingen har vært å sikre at NAV-kontorene skal bli mer arbeidsrettet. Arbeids- og velferdsdirekto-

ratet skriver at kommunene ikke i samme grad har hatt dette perspektivet i sin tilnærming. Direktoratet viser her til uttalelser fra ekspertgruppen om at et bredt kommunalt oppgavespekter i utgangspunktet kan bidra til mer effektiv samhandling mellom NAV-kontorets arbeidsrettede oppgaver og tilgrensede kommunale oppgaver, men samtidig svekke arbeidsfokuset. Direktoratet mener det er viktig at tjenesteinnholdet blir revurdert i forbindelse med framtidige kommunesammenslåinger. Spørsmålet bør etter direktoratets mening utredes nærmere.

Det er også flere kommuner som mener at ekspertgruppen i større grad burde problematisert partnerskapsmodellen, bl.a. kommunene *Gjerdrum*, *Namdalseid* og *Namsos*. *Kommunesektorens organisasjon (KS)* er i den forbindelse mest opptatt av å påpeke viktigheten av at «partnerskapet skal være likeverdig mellom stat og kommune». KS mener det forutsetter at kommunene blir behandlet som likeverdige parter i partnerskapet, og at dette må gjelde når direktoratet både utvikler sine strategier og «ruller ut» sine ulike plattformer til NAV-kontorene. Videre skriver de at likeverdighet ikke handler om å informere den andre part, men å involvere og samhandle. KS skulle ønske at ekspertgruppen i enda større grad diskuterte og synliggjorde det mulighetsrommet som de mener ligger i partnerskapsmodellen.

Noen kommuner, herunder *Namdalseid*, *Overhalla* og *Porsgrunn*, vektlegger at rapporten ikke gir et tilfredsstillende svar på hvordan de grunnleggende utfordringene med todelt eierskap og styring i NAV-kontorene skal løses. Styringsmodellen og oppgavefordelingen er etter deres vurdering uklar, og vil derved ikke være hensiktsmessig om ambisjonene for reformen skal nås.

Andre, herunder *KS*, *Sandnes kommune* og *Oslo kommune*, legger vekt på at rapporten har stort fokus på de gruppene som står nærmest arbeidsmarkedet, men har en mer overfladisk behandling av NAV-kontorenes oppgaver rettet mot mennesker som står langt fra arbeidsmarkedet, og som ofte har mer sammensatte vansker. Her peker enkelte høringsuttalelser på at ekspertgruppen har få konkrete anbefalinger i forhold til disse gruppene, og savner omtale av hva som skal til for at NAV-kontorene skal forvalte de rettslige føringer og intensjonen i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen på en god måte. KS framhever betydningen av å anerkjenne det sosialfaglige arbeidet som en likeverdig del av NAV-kontorets samfunnsoppdrag.

Flere fylkesmenn, *Hordaland*, *Rogaland* og *Oslo og Akershus*, er inne på det samme når de

mener det er problematisk at ekspertgruppen har avgrenset fokuset til de arbeidsrettede tjenestene. At ekspertgruppen i for liten grad tar for seg de kommunale tjenestene på NAV-kontorene, gjør at gjennomgangen etter deres vurdering ikke gir et helhetlig bilde av NAV-kontorenes samfunnsmandat, av utfordringene og mulige løsninger for å møte utfordringene. De er bekymret for at de sosiale velferdsoppgavene på NAV-kontorene ser ut til å ha kommet i bakgrunnen. *Fylkesmannen i Vestfold* går så langt som å mene at erfaringene med partnerskapsmodellen tilsier at det bør utredes om de kommunale tjenestene og kommunale velferdsoppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen bør skilles fra de statlige, både organisatorisk og administrativt.

2.2.1 NAV-kontorets rolle i arbeidsmarkedet

Det ser ut til å være stor enighet om at NAV-kontorene må øke sin kontakt med arbeidsgivere og styrke sin kompetanse om arbeidslivet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener det er helt avgjørende at NAV-kontorene klarer «å rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgivere». Selv om etaten allerede har tatt mange skritt i retning av å bli en tydeligere, mer arbeidsrettet organisasjon, gir direktoratet uttrykk for at det fortsatt er mye som gjenstår.

Også *kommunene* og *KS* gir sin støtte til dette strategiske grepet, og begrunner det med at det er i arbeidslivet jobbene skapes og jobbskiftene skjer. Også flere brukerorganisasjoner, som *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Kreftforeningen*, *Norsk epilepsiforbund*, *Norsk Revmatikerforbund* og *Unge funksjonshemmede*, støtter forslaget om styrket samarbeid og kontakt mellom de lokale NAV-kontorene og det lokale nærings- og arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter ekspertgruppens forslag om å opprette en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet som vil være tilgjengelig for offentlig og private forsøk. Dette vil gi grunnlag for bedre oversikt over ledige stillinger for NAV-kontorets brukere og ansatte og gjøre at Arbeids- og velferdsetaten i større grad kan yte rekrutteringstjenester til arbeidsgivere. Dette er viktig for å nå målet med etatens markedsarbeid om å bidra til et gjennom-siktig og velfungerende arbeids- og stillingsmarked som øker overgangen til arbeid. Dagens kompliserte arbeidsmarkeds- og stillingskanalstruktur stiller stadig større krav til NAV-kontorets arbeidsmarkedskompetanse, samtidig som det synliggjør behovet for en åpen, felles arena hvor

arbeidsgivere, arbeidssøkere, private bemanningsbyråer og andre aktører kan møtes.

Flere kommuner, bl.a. *Oslo, Bergen og Hurdal*, er opptatt av at kommunene får et større ansvar for arbeidsmarkedstiltakene. KS foreslår å prøve ut en ordning der kommunene overtar det samlede ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne og som ofte har behov for bistand fra flere offentlige instanser. For brukere med sammensatte behov mener de at det er en fordel å kunne se arbeidsmarkedstiltakene i sammenheng med kommunenes helse- og omsorgs- og rehabiliteringstjenester samt tjenester knyttet til integrering og det boligsosiale arbeidet. De framhever også at kommunene gjennom kvalifiseringsprogrammet allerede har et ansvar for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, men hvor også staten har ansvar for å tilby tiltak. Et samlet ansvar for arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne i kommunen vil kunne bidra til et mer helhetlig tilbud til brukerne. *Jevnaker kommune* mener det i tilknytning til kommunereformen bør vurderes å overføre alle arbeidsrettede tiltak til kommunen. Andre, som *Sandnes kommune*, nøyer seg med å påpeke at det kan være aktuelt med en framtidig utredning og utprøving av et kommunalt ansvar for hele tiltaksapparatet, men at dette forutsetter robuste kommunestrukturer av en viss størrelse. *Kristiansand kommune* mener at en utredning om en ev. overføring av varig tilrettelagt arbeid i både skjermede og ordinære virksomheter, kan omfatte spørsmålet om muligheten for at kommunene kan overta noe mer av de arbeidsrettede tiltakene. *Øvre Eiker* er opptatt av at kommunenes ansvar når det gjelder tiltaksinnsats knyttet til brukergrupper som står langt unna arbeidslivet, bør utredes nærmere.

KS mener det er grunn til å se nærmere på om den danske modellen med jobcentre kan overføres til norske forhold under forutsetning om endret kommunestruktur. Jobcentrene er kommunale, og deres viktigste oppgave er å hjelpe ledige til å få en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet og å hjelpe virksomheter med å finne nye medarbeidere. KS mener det i første omgang kunne gjennomføres nye forsøk med et større ansvar for arbeidsmarkedstiltak i utvalgte kommuner. Forslaget støttes av flere kommuner, herunder *Oslo og Bergen*.

Samtidig som KS ønsker økt kommunalt ansvar for flere arbeidsmarkedstiltak, herunder også ansvaret for tiltaket varig tilrettelagt arbeid, er det ut fra høringsuttalelsene stor motstand mot forslaget som ble lagt fram i Meld. St. 14 (2014–

2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, om å utrede tiltaket, herunder også varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter, nærmere med sikte på kommunal overtaking. Det er likevel slik at det også er flere kommuner som er positive til forslaget.

2.2.2 Oppfølging av brukere fra NAV-kontoret

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser betydelige utfordringer ved NAV-kontorenes oppfølging av brukere og bistand til arbeidsgivere, og viser til at dette også framkommer i en rekke forskningsrapporter og undersøkelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det er kapasiteten og antall brukere per medarbeider som er hovedproblemet. De framhever at det er et stort gap mellom forventningene til brukeroppfølging og arbeidsretting og kontorenes faktiske mulighet til å møte disse. Samtidig som ambisjonene og forventningene til Arbeids- og velferdsetatens eget oppfølgingsarbeid er blitt merkbart høyere, er også antallet brukere per årsverk økt betydelig siden NAV-reformen og innholdsreformen ble iverksatt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget om at NAV-kontorene selv må kunne bistå flere av de brukerne som trenger enklere avklarings- og oppfølgingstiltak for å komme i jobb, og ikke være pålagt å kjøpe tiltak fra eksterne leverandører i like stor grad som i dag. Dette vil gi økte muligheter for mer fleksible og individuelt tilpassede løsninger som vil komme brukerne til gode. Direktoratet understreker at det bare er snakk om en type arbeidsrettet tiltak som omfattes av benevnelsen «Supported employment», og som handler om avklaring, motivasjon, veiledning, rådgiving og bistand ute på arbeidsplassen. Tjenester som krever spesiell type fagekspertise og/eller spesielt tilrettelagte avklarings- og treningsmiljøer, må fortsatt etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering anskaffes i et marked. Når tiltakene gjennomføres i det ordinære arbeidslivet, vil det etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering ofte være både enklere og mer brukervennlig, rasjonelt og effektivt at NAV-kontorene selv håndterer avklarings- og oppfølgingsarbeidet. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i denne forbindelse til gode resultater fra den foreløpige evalueringen av forsøket med «kjerneoppgaver i NAV-kontor».

Forslaget fra ekspertgruppen om at NAV-kontoret selv må gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere og arbeidsgivere i det ordinære arbeidslivet, støttes

av mange kommuner og et flertall av brukerorganisasjonene. Av alle høringsuttalelsene fra ulike kommuner er det bare et fåtall som er skeptiske til forslaget om økt egenproduksjon av oppfølgings tiltaket i NAV-kontoret. Det legges vekt på at oppfølging av brukere er en kjerneoppgave for NAV-kontorene, og at dette vil bidra til økt samarbeid og tettere relasjoner mellom arbeidsgivere og NAV-kontor. Over noe tid vil styrket samhandling mellom NAV-kontor og arbeidsgivere kunne ha positive effekter på flere måter, f.eks. når arbeidsgiver har behov for bistand til rekruttering. Samtidig er det flere kommuner som understreker nødvendigheten av fortsatt å kjøpe tiltak. Noen mener at dette særlig vil gjelde for noen målgrupper der det kreves bred og sammensatt kompetanse som det ikke vil være naturlig at NAV-kontoret besitter. Noen brukere vil, som også Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker, alltid trenge tiltak som krever spesiell fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer.

Flere kommuner, herunder *Kristiansand*, *Askøy* og *Aurskog-Høland*, legger vekt på at økt egenproduksjon vil tjene brukerne ved at NAV-kontoret i større grad kan tilby skreddersøm, slik tilfellet er for de tiltakene kommunen produserer selv. Det pekes på at behovet for individuelt tilpassede tjenester er størst for de brukergruppene som står lengst unna arbeidsmarkedet, og som har behov for ulike kommunale tjenester i tillegg til arbeidsrettede tiltak fra NAV-kontoret. Både innvandrere og ungdommer trekkes fram som brukergrupper som har spesielt stort behov for individuelt tilpasset bistand.

Kommuner som ikke støtter forslaget, herunder *Kongsberg* og *Øksnes*, gir uttrykk for at de ser det som lite hensiktsmessig at NAV-kontorene skal bruke ressurser på å styrke egen organisasjon, når det allerede eksisterer gode og velfungerende rutiner knyttet til å finne tilpassede tjenester for brukere hos eksisterende leverandører. De viser til et godt samarbeid med ulike leverandører av arbeidsrettede tiltak som de mener har brukt mange år på å bygge opp kompetanse, erfaring og nettverk. Skepsisen er også knyttet til en bekymring for at en eventuell overføring av oppgaver til NAV-kontoret vil bidra til å svekke tilbudet som gis til brukerne. Disse kommunene mener at NAV-kontoret heller bør satse på å gjennomføre gode arbeidsevnevurderinger, gode anbudsprosesser og å tilegne seg god bestillerkompetanse.

Brugerorganisasjonene er opptatt av at kvaliteten i NAV-kontorenes oppfølging må komme til syne i møtet med brukerne. *Norsk epilepsiforbund* påpeker betydningen av at arbeidsperspektivet

må styrkes i arbeidsevnevurderingene, og at fokus på muligheter og begrensninger som den enkelte har knyttet til en gitt jobb, er helt avgjørende for å kunne finne gode løsninger. Dette påpekes også av flere andre organisasjoner. Rådet for psykisk helse er opptatt av at helsesektoren må integreres i rehabiliteringsløpet. Dette mener de er en viktig premisse for å lykkes med rehabilitering med ordinært arbeidsliv som arena. Både spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse-tjenestene må i langt større grad enn i dag integreres i rehabiliteringsløpet.

Flere brukerorganisasjoner er opptatt av utdanning som arbeidsrettet tiltak. Særlig *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* og *Unge funksjonshemmede* argumenterer for nødvendigheten av at aldergrensen i utdanningstiltaket på 26 år senkes til 22 år. De viser til at høyere utdanning er viktig for at personer med nedsatt funksjonsevne skal komme i jobb. De ønsker også at det i større grad enn i dag må kunne gis utdanning utover tre år.

2.2.3 Styring, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor

Høringsuttalelsene gir i stor grad tilslutning til større handlingsrom og mer myndige NAV-kontor. Dette oppnås etter *Arbeids- og velferdsdirektoratets* vurdering best ved å legge mer vekt på ledelse og kompetanse, og mindre på styring. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at dette krever endrede styringsambisjoner fra både departementet og direktoratet i retning av mindre detaljert styring. En konsekvens vil være at en må ha aksept for ulik praksis på NAV-kontorene.

Likere rammebetingelser fra statlig og kommunal side vil ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet antagelig gjøre styringen av NAV-kontorene enklere. Direktoratet mener at større vekt på ledelse, kompetansebygging og bruk av skjønn i veiledningen vil kunne redusere behovet for prosedyrer og rutiner, og gjøre den statlige styringen av NAV-kontorene mer lik måten kommunene styrer den kommunale delen av NAV-kontorene. Direktoratet foreslår at en går gjennom den samlede styringen av NAV-kontorene.

Ifølge direktoratet er det særlig behov for mindre detaljert styring av arbeidsmarkedstiltakene. Skal etaten lykkes med å nå de fastsatte målene om et bestemt tiltaksnivå innenfor en vedtatt budsjettamme, og der både prisene på tiltak og andel deltakere med tiltakspenger varierer, krever det en styring fra direktoratet og fylke som reduserer NAV-kontorenes mulighet til å tilpasse bruken til

brukernes behov. Denne type styring krever betydelige administrative ressurser i etaten. Direktoratet anser det som helt nødvendig at styringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene videreutvikles i en retning som sikrer mer fleksibilitet og gir etaten økt handlingsrom til å utøve godt faglig skjønn.

Også kommunene er opptatt av å øke det lokale handlingsrommet knyttet til lokale prioriteringer, valg av virkemidler og tilpasninger til de enkelte brukernes behov. KS mener at det raskt må settes i gang et arbeid som gir lederne ved NAV-kontorene myndighet til å utøve reell ledelse og styringen må endres fra «produksjonsstyring» til «resultatstyring». I tillegg til mange kommuner, herunder *Kristiansand, Bodø, Lørenskog, Fredrikstad, Tromsø, Aremark, Kvam* og *Ringsaker*, gir også brukerorganisasjoner, herunder *Norsk Revmatikerforbund, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon* og *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, og arbeidslivsorganisasjoner, herunder *YS, NTL, Ergoterapeutene, LO, Fellesorganisasjonen, Akademikerne* og *Akademikerforbundet*, uttrykk for at styring av NAV-kontorene i større grad må legge vekt på resultater og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. Noen brukerorganisasjoner viser i denne forbindelse til ekspertgruppens uttalelser om at store deler av NAV-kontorets virksomhet er basert på usikkert kunnskapsgrunnlag, og at ved stor grad av usikkerhet blir oppgaver gjennomgående løst bedre lokalt i samarbeid med brukerne.

Noen brukerorganisasjoner legger vekt på at styringssystemet må utformes slik at medarbeidere får økt handlingsrom til å utøve skjønn basert på god sosialfaglig praksis i møte med brukerne. NAV-kontorene må bli mindre byråkratiske, og det må legges mer vekt på individuell oppfølging. Andre er opptatt av at mer myndige NAV-kontor må bety større frihet til å jobbe mot hele det kommunale tjenesteapparatet, andre etater og sektorer. Flere er inne på at leder av NAV-kontor må bli en del av kommunens strategiske ledelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i ekspertgruppens vurdering av at mer myndige NAV-kontor forutsetter at kontorene må være store nok til å kunne ha god fag- og lederkompetanse til å omsette økt handlingsrom til bedre tjenester for brukerne. Direktoratet understreker videre at det med dagens 454 NAV-kontor er vanskelig å oppnå effektiv ressursutnyttelse. Analyser som direktoratet selv har foretatt, viser at veilederne på NAV-kontorene i gjennomsnitt har ansvar for 150 brukere med nedsatt arbeidsevne.

Det er store forskjeller kontorene imellom, men arbeidsbelastningen er gjennomgående mindre i de minste kontorene. Denne skjevfordelingen av arbeidsoppgaver og ressurser mellom NAV-kontor henger i stor grad sammen med garantibestemmelsen om statlig minimumsbemanning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter derfor forslagene om at minimumsgarantien for NAV-kontor bør avvikles og at det bør bli færre NAV-kontor. Det vil alltid være nødvendig å sikre en best mulig disponering av ressursene for å nå gitte mål, og dette krever ifølge direktoratet regelmessig vurdering av hensiktsmessig organisasjonsstruktur, oppgaveplassering og fordeling av ressurser. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at etaten selv er best egnet til å gjøre disse vurderingene, og påpeker at dette er i tråd med sentrale prinsipper for styring i staten. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering bør handlefriheten også omfatte organisatorisk innplassering av tjenester som ytes av både arbeidslivstjenestene og NAV-Intro. Når det gjelder forslaget om å overføre arbeidslivssentrene til NAV-kontorene, ser Arbeids- og velferdsdirektoratet argumenter både for og mot. De er positive til forslaget, men foreslår at det må gjennomføres en nærmere utredning i nært samarbeid med partene i arbeidslivet.

KS er enig i ekspertgruppens vurdering av at det er behov for å styrke arbeidslivskompetansen på NAV-kontorene, og mener at overflytting av arbeidslivssentrene kan være et mulig tiltak. KS mener at arbeidslivssentrene spiller en viktig rolle i oppfølgingen av både IA-avtalen og IA-virksomheter. KS er opptatt av at det bør kunne legges føringer for at den særskilte oppfølgingen av IA-virksomheter, må kunne videreføres uavhengig av om arbeidslivssentrene opprettholdes som en separat enhet eller integreres i de lokale NAV-kontorene. De konkluderer i likhet med Arbeids- og velferdsdirektoratet med at spørsmålet må drøftes med partene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er behov for å redusere antall NAV-kontor til i underkant av 200. I den grad dette ikke løses i tilknytning til kommunesammenslåinger, bør dette primært skje gjennom interkommunale løsninger, slik lovverket åpner for. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering kan dette være en god løsning for å kunne etablere større kompetansemiljøer og å sikre god integrering av tjenester på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. Direktoratet varsler at i den grad det ikke er mulig å få dette til, vil etaten vurdere å samle deler av den statlige kompetansen i enheter som dekker

flere kommuner. Dette kan f.eks. gjøres ved å flytte oppgaver knyttet til oppfølging mot arbeid og aktivitet til større regionsentre, samtidig som enkelte av Arbeids- og velferdsetatens oppgaver som veiledning i selvbetjeningsløsninger for alderspensjon og andre ytelser, vil kunne bli ivaretatt av kommunale enheter.

Når det gjelder forslaget om å avvikle minimumsgarantien for NAV-kontor med minst tre statlig ansatte, ser det ut til at kommunenes vurderinger er mer delte. Dette gjelder også forslaget om at det må bli færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. Av alle kommunene som har sendt inn høringsuttalelser, er de fleste for begge forslagene, men det er også noen som argumenterer mot, herunder *Ål, Fosnes, Namdalseid og Overhalla. Lesja kommune* vektlegger sterkt lokalkontorets betydning i forhold til å løse arbeids- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag i kommunene, og mener at dette betinger lokal stedevarerelse av fagkompetanse og ressurser. *Odda kommune* mener at det noen steder kan være naturlig å slå sammen NAV-kontor, men er opptatt av at kontorene ikke må bli så sentraliserte at de av den grunn ikke klarer å yte tjenester til alle. *KS* er opptatt av at minimumsgarantien for NAV-kontor med minst tre ansatte fra statlig side, må ses i sammenheng med større prosesser som kommunereformen. De påpeker at garantien er en viktig årsak til den skjeve fordelingen av ressurser på store bykontorer vs. små kontorer.

Bodø kommune ser avvikling av minimumsgarantien som helt nødvendig for å få til kvalitativt gode fagmiljøer. Det hevdes at i dag har mange små kontorer godt med ressurser, men er likevel for små til å få bygd opp gode nok fagmiljøer. Samtidig har mange større kontorer ikke nok ressurser til å gjøre oppgavene sine, slik at resultatet av denne garantien kan bli at en risikerer gjennomgående dårlig kvalitet på NAV-kontorenes arbeid. Et mindretall av kommunene er som nevnt ovenfor, skeptiske til forslaget om å avvikle minimumsgarantien. Det argumenteres med at ekspertgruppen ikke drøfter mulige negative konsekvenser for brukerne i form av reiseavstander og dårligere tilgjengelighet, og at en avvikling kan gjøre det vanskeligere for lokale NAV-kontorets samspill med naturlige samarbeidsenheter i kommunene. Det framholdes at god og tett oppfølging av brukere med sammensatte og omfattende behov forutsetter nærhet til brukernes hverdag. Det hevdes videre at en sentralisering av kontorer

vil svekke fleksibiliteten til å finne gode lokalt tilpassede løsninger for de svakeste brukerne.

Unge Funksjonshemmede har gitt uttrykk for at de er usikre på om økt myndighet forutsetter færre og større NAV-kontor. De ser behovet for større fagmiljøer, men legger vekt på at dette må gjøres på en måte som ikke bidrar til å redusere brukernes muligheter til å komme i kontakt med de samme fagmiljøene. Også *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* legger vekt på at det lokale NAV-kontoret er viktig for mange, og mener at den lokale forankringen i små kommuner med få ansatte innebærer en kompetanse i seg selv som ikke bør svekkes. *Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon* foreslår at man i stedet for færre og større NAV-kontor heller bør utforske ordningen med tjenesteområder der leder av NAV-kontor kan få delegert deler av fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontor innenfor tjenesteområdet, og at medarbeiderne kan alternere mellom ulike NAV-kontor.

Mens *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er positiv til forslaget om å overføre fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning til NAV fylke, får forslaget i all hovedsak ikke støtte fra *KS* eller *kommunene*. Heller ingen fylkesmenn som har sendt inn høringsuttalelser er enig i forslaget. Direktoratet mener at forslaget vil kunne være et viktig bidrag til å underbygge og videreutvikle partnerskapet mellom fylkeskontorene og kommunene. Ved å samle den faglige støtten på NAV fylke vil kompetanseutviklingstiltak kunne få større plass i partnerskapsamtalene. På denne måten kan kommunene ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet bli mer delaktige og få et større eierskap til tilrettelegging av kompetansetiltak.

Motforestillingene fra kommunal side henger for det første sammen med at fylkesmannen har ansvar for tilsyn og veiledning på en rekke av kommunens oppgaver og kjenner kommunenes samlede situasjon godt. Det argumenteres for at dette gir fylkesmannen et bedre utgangspunkt for å gi veiledning og råd med et mer helhetlig perspektiv enn fylkesleddet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene er et selvstendig forvaltningsnivå med selvstendig ansvar for en rekke tjenester, hvor den kommunale delen av NAV-kontoret kun er en del av det totale tjenestetilbudet. For det andre er NAV fylke overordnet instans i den statlige styringslinjen av NAV-kontorene. Særlig *KS* mener at hvis fylkesleddet i tillegg skal gi råd og veiledning, vil det for ansatte på NAV-kontorene kunne være vanskelig å skille mellom hva som er et nøytralt og velmenende råd, og hva som er pålegg i den statlige styringslinjen.

Fra kommunal side ser det ut til at det er stor enighet om forslaget om å utrede spørsmålet om det skal være en felles tariffavtale for statlige og kommunalt ansatte på NAV-kontorene. KS tror dette vil kunne bidra til å effektivisere NAV-leders komplekse administrative oppgave og bidra til å skape bedre integrerte kontorer. Men som også mange kommuner kommenterer, reiser forslaget en rekke arbeidsrettslige problemstillinger som må utredes nærmere. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er positive til en felles tariffavtale, men peker samtidig på at dette er en sak mellom partene i arbeidslivet. De fleste arbeidslivsorganisasjonene er uenige i forslaget.

2.2.4 Kompetanse og kunnskap

Arbeids- og velferdsdirektoratet er opptatt av at god kompetanse vil bli viktigere med den retningen som følger av ekspertgruppens forslag til hovedstrategier for arbeids- og velferdsforvaltningen. De mener at en mer bevisst satsing på fag- og profesjonsutvikling i etaten vil være en hensiktsmessig vei å gå, og viser til at de er i dialog med flere forsknings- og utdanningsinstitusjoner for å få til et tettere samarbeid om bl.a. kompetanseutvikling. Selv om det er gjennomført omfattende lederutvikling i etaten i de siste årene, ser direktoratet behovet for å videreutvikle lederutviklingsprogrammene. De mener dette bør gjøres i samarbeid med KS.

Også KS legger vekt på at mer myndige NAV-kontor innebærer at både ledelsen og kompetansen på NAV-kontorene må styrkes. Økt handlingsrom vil forsterke kravet til ledelse. KS mener at det er klokt å tenke etablering av et ledelsesprogram. Forslaget støttes også av mange kommuner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig med ekspertgruppen i at det på mange av arbeids- og velferdsforvaltningens områder er begrenset med kunnskap om sammenhenger mellom mål og midler, og viser til at det er satt i gang et arbeid i samarbeid med departementet med henblikk på å få mer sikker kunnskap om effekter av politiske reformer, tiltak og virkemidler. Det er betydelige forventninger til tjenestene fra NAV-kontorene. For å møte disse forventningene og framtidige utfordringer er det nødvendig å drive utstrakt fag- og tjenesteutvikling innad i arbeids- og velferdsforvaltningen. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* framhever betydningen av at det utvikles en kompetanse- og læringsstruktur som ivaretar både initiativ fra sentralt hold og samtidig fanger opp lokale utprøvinger og erfaringer. Også mange av høringsinstansene, særlig arbeidstakerorganisasjoner som YS, *Akademikerforbundet*, *Unio*, *Akademikerne* og *LO*, er opptatt av at det bør satses på sterkere kompetanse og kunnskap og gir sin støtte til mange av forslagene som ekspertgruppen har kommet med.

3 Arbeidsrettet oppfølging fra NAV-kontoret

3.1 Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for å tilby arbeidsrettet oppfølging til personer som trenger bistand for å komme i arbeid eller fortsette i et arbeidsforhold. Til denne oppgaven disponerer forvaltningen et vidt tjenestespekter innenfor både det kommunale og statlige ansvarsområdet.

Som en arbeidsmetodikk er oppfølging definert som «all samhandling mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål». Grunnleggende sett dreier oppfølging seg om å samhandle med mennesker – å gi tjenester som kan bidra til å endre menneskers livsvilkår og gi dem nye muligheter. Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukeren er derfor viktig og utgjør kjerneaktiviteten i oppfølgingen.

Dette kapitlet handler om den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV-kontoret til personer som trenger bistand for å komme i, eller bli i jobb. I årene som kommer står vi overfor økte utfordringer både når det gjelder situasjonen på arbeidsmarkedet og en forventet økning i antall brukere grunnet den demografiske utviklingen. Flyktnings situasjonen vil trolig i tillegg bidra til en ytterligere økning i antall brukere med sammensatte bistandsbehov. Dette fører til økte krav til arbeids- og velferdsforvaltningen. For at NAV-kontorene skal være bedre rustet til å kunne yte arbeidsrettet oppfølging av god kvalitet til brukere med behov for tilpassede og koordinerte tjenester, er det nødvendig å legge til rette for en mer effektiv og målrettet bruk av forvaltningens og NAV-kontorets ressurser.

Behovet for å gjennomgå arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølgingsinnsats er påpekt i flere forskningsrapporter og av ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen. Blant annet peker ekspertgruppen på at det er behov for å tilpasse innsatsen til brukernes behov, samtidig som det er nødvendig med en viss grad av standardisering knyttet til samhandlingen mellom forvaltningen og brukeren når det gjelder arbeidsrettet oppfølging.

Kapitlet redegjør for behovet for prioriteringer av bruken av ressursene i NAV-kontorene, med særskilt vekt på unge. Som et ledd i arbeidet med å utvikle bedre oppfølgingsmetoder og prosesser, drøftes problemstillinger knyttet til praktiseringen av behovs- og arbeidsevnevurderinger. Det drøftes også hvordan det kan legges til rette for tydeligere aktivitetskrav i de ulike ordningene samt behovet for et mer ensartet og hensiktsmessig system for å følge opp disse kravene. Dette med sikte på økt arbeidsretting og brukerretting av oppfølgingen.

Målet er en effektiv forvaltning som møter brukerne med en helhetlig innsats og tilpassede tjenester og virkemidler. I henhold til gjeldende regler og innenfor de rammer som er stilt til disposisjon, skal brukerne gis de ytelser de har krav på, hensiktsmessige tjenester og tiltak med mål om å oppnå rask og varig overgang til arbeid.

3.2 Prioriteringer av ressursene til arbeidsrettet oppfølging

Kravene og forventningene til brukeroppfølging fra NAV-kontorene er store. Hvor hyppig den enkelte bruker skal følges opp, er bl.a. regulert i departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet og regelverket knyttet til ytelser og arbeidsmarkedstiltak. Prognoser viser at presset på oppfølgingsressursene vil øke ytterligere i tiden som kommer. Situasjonen på arbeidsmarkedet med svakere etterspørsel og økt ledighet, sterk økning i innvandrerbefolkningen og flere med sammensatte utfordringer på grunn av svake grunnleggende ferdigheter og helseproblemer vil bidra til økt behov for arbeidsrettet oppfølging fra NAV-kontorene. Dette gjør det nødvendig med tydelige prioriteringer av bruken av ressurser til arbeidsrettet oppfølging på NAV-kontoret.

En rekke studier peker på tett oppfølging som en suksessfaktor for overgang til arbeid for unge¹ og personer som står langt unna arbeidsmarke-

¹ Anne Hege Strand, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningseter (2015) «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere» Fafo-rapport 2015:14.

det.² I studier av langtidsmottakere av sosialhjelp³ og deltakere i kvalifiseringsprogrammet⁴ trekkes god brukermedvirkning og oppfølging tilpasset den enkelte bruker fram som suksessfaktorer. Høy bemanningsfaktor i forhold til antall brukere trekkes fram som en viktig rammebetingelse for å kunne drive med tett individuell oppfølging. Det vises til at veilederen på NAV-kontoret må jobbe med å endre brukerens holdninger og bygge motivasjon, og samtidig være en «brobygger» mot arbeidsmarkedet. Det siste forholdet krever at veilederne har god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og har gode relasjoner til lokale arbeidsgivere.

Flere forskningsartikler viser til at det er en presset ressursituasjon blant de som skal følge opp personer med nedsatt arbeidsevne.⁵ Ressursituasjonen er særlig utfordrende ved store NAV-kontor, hvor det ofte er mellom 150–300 brukere per veileder. Det kan være utfordrende for den enkelte veileder å løse det manglende samsvaret mellom ambisiøs og krevende metodikk og lite ressurser. I en forskningsrapport fra NTNU⁶ slås det fast at man bør se nærmere på hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til bedre prioritering av oppgavene.

Det er årlig et svært stort antall treffpunkter mellom brukere og arbeids- og velferdsforvaltning

gen. Det overveiende flertallet av disse er initiert av brukeren. Brukerne henvender seg på forskjellige måter. Fra NAVs brukermelding framgår det at det i løpet av ett år er om lag 60 mill. oppslag og 19 mill. innlogginger på nav.no, om lag 6 mill. telefonsamtaler, om lag 20 mill. sendte brev og om lag 7 mill. besøk på NAV-kontorene. Brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen er en stor og uensartet gruppe. Om lag 2,8 mill. er brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen i løpet av et år. Mange av disse mottar tjenester som i liten grad krever besøk på NAV-kontoret, slik som utbetaling av pensjon og foreldrepenger.

NAV-kontoret er den enheten innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen som i første rekke møter brukerne gjennom personlig frammøte. Brukere av sosiale tjenester står for 35 pst. av møtene. Møter knyttet til oppfølging mot arbeid, sykkelte som trenger oppfølging og personer som mottar arbeidsavklaringspenger utgjør 10 pst. av møtene mellom bruker og NAV-kontoret. Mange av de øvrige henvendelsene dreier seg om informasjonsbehov knyttet til økonomiske stønader.

Gitt det store volum i brukere og oppgaver som NAV-kontorene har og de store utfordringene arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor i årene som kommer, er det behov for å legge til rette for en mer målrettet bruk av NAV-kontorenes ressurser. For at NAV-kontoret skal få frigjort mest mulig ressurser til å drive med arbeidsrettet oppfølging, er det nødvendig at de som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen raskt og effektivt henvises til relevant bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi skal bidra til dette ved at NAV-kontoret i større grad avlastes for oppgaver som ikke direkte støtter opp om arbeidsrettet oppfølging. Andre enheter avlastes også NAV-kontoret gjennom arbeidsrettet bistand. Økt digitalisering er en vesentlig forutsetning for dette.

3.2.1 Digitalisering og frigjøring av ressurser

Brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen skal tilbys kvalitativt gode tjenester samt forståelig og tilstrekkelig informasjon. Dette gjelder både personbrukere og arbeidsgivere. En viktig forutsetning for å lykkes med dette er at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby digitale tjenester der dette er hensiktsmessig for brukerne og der dette gir hensiktsmessige arbeidsprosesser for forvaltningen. De langsiktige ambisjonene for digitalisering er viktig for å avlaste NAV-kontorene slik at de kan bruke mer tid på brukere som

² Anne Britt Djuve, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) «Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene», Fafo-rapport 2012:63.

Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik (2011) «Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet», AFI-rapport nr. 4/2011.

Kjetil Frøyland og Knut Fossetøl (2014) «Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder», Høgskolen i Oslo og Akershus/ Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 1/2014.

³ Rambøll management (2008) «Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging. Sluttrapport», Oslo.

⁴ Anne Britt Djuve, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) «Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene», Fafo-rapport 2012:63.

⁵ Anders Mølster Galaasen og Ivar Andreas Åsland Lima (2014) «Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre», artikkel nr. 3/2014 i Arbeid og velferd, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Proba (2011) «Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport.», Proba-rapport 2011-06, Oslo.

Heidi Pedersen, Ann Kristin Alseth, Anne Wullum Aasback, Jan Ove Nyland og Edgar Marthinsen (2011) «Arbeidsevnevurderingen i NAV – Brukerorientert prosess eller ren prosedyre.», NTNU Samfunnsforskning AS, Trondheim, NTNU-trykk.

⁶ Heidi Pedersen, Ann Kristin Alseth, Anne Wullum Aasback, Jan Ove Nyland og Edgar Marthinsen (2011) «Arbeidsevnevurderingen i NAV – Brukerorientert prosess eller ren prosedyre.», NTNU Samfunnsforskning AS, Trondheim, NTNU-trykk.

står langt unna arbeidsmarkedet og som trenger tilpassede og koordinerte tjenester.

Brukeren vil forvente at flere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester automatiseres og gjøres selvbetjente. Over syv mill. brukere besøker NAV-kontoret i året. Mer enn halvparten av disse besøkene gjelder informasjon om økonomiske ytelser. Ekspertgruppens vurdering var at dagens brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen har mer kontakt med forvaltningen på trykde- og stønadsområdet enn det de ønsker og trenger. Dette mente ekspertgruppen skyldtes både usikkerhet om innholdet i tilsendt informasjon og tilgangen på informasjon. For mange brukere vil det være mer hensiktsmessig å få dekket sitt informasjonsbehov digitalt, enn å møte opp på NAV-kontoret.

Regjeringen har nylig lagt fram Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge- IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Et av hovedmålene for Regjeringens IKT-politikk er en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning. Regjeringen vil forbedre offentlig sektor og gi innbyggerne og næringsliv et enklere og bedre møte med det offentlige.

Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i Regjeringens IKT-politikk. Dette innebærer at brukerne og brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor og stå sentralt i IKT-politikken for øvrig. Offentlige tjenester skal fremstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem.

De siste årene har store deler av IKT-utviklingen i Arbeids- og velferdsetaten vært knyttet til store reformer og ulike regelverksendringer som pensjonsreformen og ny uføretrygd. Samtidig har etaten bl.a. gjennom Prosjekt 1 i IKT-moderniseringsprogrammet utviklet flere selvbetjeningsløsninger, bedre brukerdialoger og gjort det mulig for brukerne å få innsyn i egen sak over nettet. Bruken av digitale løsninger har allerede et stort omfang, og erfaringene viser at nye løsninger tas raskt i bruk, jf. boks 3.1. Det er imidlertid fortsatt helt nødvendig å modernisere store ytelsesområder som i dag driftes i Infotrygd. Det betyr at vesentlig kapasitet til utviklingsarbeid fortsatt de nærmeste årene vil være konsentrert om dette arbeidet. Det pågående moderniseringsprogrammet, der Prosjekt 2 etter planen skal starte opp høsten 2016, vil i stor grad være konsentrert om å få på plass nye moderniserte løsninger for ytelsesområdene foreldrepenger og engangsstønad. Dette er nødvendig for å sikre stabilitet, sikkerhet,

effektiv forvaltning og raskere respons på endringer i regelverk og andre myndighetspålegg.

Samtidig må det gjennomføres en dreining og forsterkning av utviklingsaktiviteter knyttet til arbeid og gode digitale brukertjenester. Blant de viktigste tiltakene på dette området de nærmeste årene er å digitalisere sykefraværsoppfølgingen, ytterligere digitalisere brukerdialogen, forenkle oppfølgingsmetodikken og få en modernisering av dagens arbeidsrettede tjenester.

Etter hvert som digitale tjenester bygges ut skal brukeren ha flere muligheter til kontakt og samhandling med arbeids- og velferdsforvaltningen. Kontakt kan skje enten på nett, på telefon, per brev eller ved oppmøte på NAV-kontoret. Digitaliseringsarbeidet skal bl.a. legge til rette for økt kontakt på nett. Målet for etatens kanalstrategi er at brukerne skal få tilpasset informasjon, selvbetjeningsløsninger som gir en fullverdig brukerdialog, forhåndsutfyllt informasjon etaten allerede har om brukeren, veiledning gjennom dialogen, og i mange tilfeller umiddelbare svar på henvendelsen eller søknaden.

Boks 3.1 Stadig flere får tilgang til digitale tjenester

- Over 60 mill. besøk på nav.no årlig
- 75 000 som logger seg på Ditt NAV daglig
- 58 pst. søkte alderspensjon i selvbetjeningsløsningen på nav.no i 2015, en økning på 6 prosentpoeng sammenliknet med 2014
- Selvbetjeningsløsningen for uføretrygd brukes av stadig flere med en økning på om lag 17 pst. fra april 2015 til april 2016
- Andelen som sender elektroniske meldeskort er tett opp mot 100 pst.
- I 2015 ble nye digitale søknadsdialoger satt i drift:
 - Dagpenger ble komplett mars 2015 (søknadsdialog for nye, gjenopptak og permitterte)
 - Foreldrepenger ble levert juni 2015 (søknadsdialog for førstegangssøkere)
 - Søknadsdialog for bil ble levert september 2015
 - Søknadsdialog for tiltakspenger ble levert desember 2015
 - De digitale løsningene er allerede tatt godt imot og tallene viser at om lag 80 pst. av dagpengesøknadene i januar 2016 ble sendt elektronisk, mens tilsvarende tall for foreldrepenger var 70 pst.

Mottakere av ytelser skal få informasjon og støtte i søknadsprosessen uten å måtte møte på NAV-kontoret. Et flertall av brukerne vil foretrekke dette. Informasjonsbehov knyttet til ytelser skal i stor grad kunne dekkes gjennom selvbetjeningsløsninger på nav.no. Dette skal sikre at brukeren får individuelt tilpasset informasjon, veiledning og oppfølging basert på informasjon som etaten allerede har. Bedre styring av brukernes måte å kontakte arbeids- og velferdsforvaltningen på, skal gi en bedre tilpasning til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester. Målet er at brukerne skal få best mulig service i riktig kanal på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Det betyr at:

- Flere og bedre tjenester på nav.no gjør at bruken øker, og at andel ad hoc-henvendelser på NAV-kontoret og telefon går ned
- Det fysiske møtet skal i større grad være planlagt og mindre ad hoc-preget
- Tilgjengeligheten øker for brukere med sammensatte oppfølgingsbehov, men minsker for de øvrige gruppene
- Flere tjenester på telefon gjør at bruken samlet sett øker
- Chat og sosiale medier anvendes for å understøtte nav.no
- Brev og e-post erstattes av digitale tjenester

Arbeids- og velferdsforvaltningens kostnader per brukermøte i de ulike kanalene varierer. Som påpekt i rapporten fra ekspertgruppen, er oppfølgingsamtaler med sikte på arbeid det mest kostnadskrevende. Å betjene brukere som ringer arbeids- og velferdsforvaltningen har 180 ganger høyere kostnad enn når brukere finner samme informasjon på nav.no.⁷ Som også ekspertgruppen påpekte, ligger det dermed store gevinster i å gi god informasjon på nett, slik at brukerne ikke har behov for å henvende seg til arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom andre kanaler.

Når tjenestebredden bygges ut i noen kanaler, åpner det for å redusere tjenestebredden i NAV-kontoret og dermed frigjøre ressurser som kan brukes til arbeidsrettet oppfølging. Brukere med mer sammensatte behov skal få nytte av en større del av NAV-kontorets ressurser. Enkle informasjonstjenester skal bare unntaksvis gis på NAV-kontoret. Riktig kanalisering av brukerhenvendelser skal bidra til mindre byråkratiske og mer brukervennlige tjenester. Arbeids- og velferdsforvaltningen har iverksatt en rekke tiltak for å støtte opp under kanalstrategien. Det er etter Regjerin-

gens vurdering avgjørende at arbeids- og velferdsforvaltningen lykkes med dette arbeidet slik at det frigjøres mer ressurser til å drive effektiv og målrettet arbeidsrettet oppfølging ved NAV-kontoret.

Departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsette arbeidet med å gjennomføre og videreutvikle kanalstrategien. Et viktig mål er å styrke NAV-kontorenes mulighet til å tilby arbeidsrettet oppfølging til de som i dag står utenfor, eller holder på å falle ut av arbeidslivet.

3.2.2 Tidlig innsats og samordnede tjenester

For å oppnå korte stønadsløp og raskest mulig overgang til arbeid, er det viktig at det avklares tidlig hvilket bistandsbehov den enkelte har, slik at oppfølging kan gis der det er nødvendig og hensiktsmessig. Rask inngripen er særlig viktig for unge som risikerer lange perioder utenfor arbeidslivet eller i verste fall uføretrygd og varig ekskludering fra arbeidslivet. For personer på helserelaterte ytelser vil det være viktig å avklare behovet for arbeidsrettet oppfølging så tidlig som mulig i sykdomsforløpet. For å oppnå tidlig innsats og helhetlig oppfølging av den enkelte bruker, er det avgjørende at NAV-kontoret samarbeider godt med andre aktører.

Tidlig innsats rettet mot unge

Antallet unge med nedsatt arbeidsevne har økt de senere årene. Passive perioder i ungdomsårene øker risikoen for lange og tilbakevendende perioder med arbeidsledighet eller varig ekskludering fra arbeidslivet. Varig ekskludering fra arbeidsmarkedet er et stort tap både for den enkelte og for samfunnet. Det er nødvendig med et godt samarbeid med aktører innenfor utdannings- og helse-sektoren samt kommunale tjenester som ligger utenfor NAV-kontoret, for å oppnå tidlig innsats og helhetlig oppfølging av denne brukergruppen.

Mens andre europeiske land har høy arbeidsledighet blant unge, er situasjonen i Norge i større grad preget av at det er mange unge som er registrert med helseproblemer. Om lag 42 000 unge under 30 år er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten med nedsatt arbeidsevne. Av disse er det 28 000 som mottar arbeidsavklaringspenger. Personer med nedsatt arbeidsevne er en betegnelse arbeids- og velferdsforvaltningen benytter om brukere som på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale årsaker mottar eller skal motta spesiell oppfølging. Personer som mottar uføretrygd er ikke inkludert i denne statistikken med mindre de deltar på tiltaket varig tilrettelagt arbeid. Totalt er

⁷ Dette er eksklusiv utviklingskostnadene for netjtjenester.

det nå om lag 13 000 uføretrygdede under 30 år, og dette tallet har økt betydelig de siste 20 årene. Det er imidlertid ikke forskningsmessig belegg for å si at dagens ungdom er sykere enn tidligere generasjoner.

De unge som mottar helserelevante ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen er en stor og heterogen gruppe med et bredt spekter av utfordringer, både helsemessige og sosiale, og med hensyn til gjennomføring av utdanning og muligheter for å ha inntektsgivende arbeid. Mange unge som står utenfor utdanning og arbeid har sammensatte utfordringer, ofte knyttet til avbrutt videregående opplæring, psykisk helse og rus.

Unge er også overrepresentert blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp, og andelen unge med lavinntekt har økt de siste årene.⁸ Dette betyr at en økende andel unge står i fare for å bli stående utenfor arbeidslivet.

I tillegg er vi inne i en periode med økende arbeidsledighet, og det er ofte unge som faller først ut av arbeidsmarkedet fordi de har minst erfaring. Andelen unge under 30 år som er registrert ledige var om lag 3,8 pst. av arbeidsstyrken i samme alder i 2015. Om lag en tredjedel av de registrerte ledige ved Arbeids- og velferdsetaten er under 30 år.

Det er imidlertid samtidig slik at unge ofte har kortere ledighetsperioder enn andre. Mange unge har flere skifter mellom arbeid og utdanning og mellom ulike jobber i starten av sin arbeidskarriere. Det er også slik at mange av de som faller fra videregående opplæring fullfører i voksen alder, eller etablerer seg med arbeid og videre utdanning uten fullført videregående opplæring.⁹ Det er likevel viktig å forebygge frafall og bidra til at flest mulig kan fullføre videregående opplæring uten å oppleve passive perioder utenfor utdanning og arbeid. Dette øker sannsynligheten for at den enkelte kan få en stabil og varig arbeidsmarkeds-tilknytning senere i livet.

Oppfølging knyttet til inkludering av ungdom i skole eller arbeid må være fleksibel, slik at den kan tilpasses den situasjonen og de behovene som ungdommene har til enhver tid. Dette framkommer i en evaluering som Frøyland og Fossetøl har foretatt av et utviklingsarbeid rettet mot utsatte ungdommer.¹⁰ Evalueringen finner at rask respons

og god tilgjengelighet ser ut til å være suksesskriterier i arbeidet med utsatt ungdom. Videre pekes det på at intensiv og tett oppfølging ofte krever mer enn det mange får innenfor den ordinære virksomheten i et NAV-kontor.

Unge NAV-brukere mottar det samme tjenestetilbudet som NAV-brukere for øvrig og er i hovedsak del av det samme arbeidsrettede systemet for oppfølging. Tilgangen på virkemidler og tiltak samt hvilke rettigheter og plikter unge NAV-brukere har, avhenger som for øvrige brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester av hvilket bistandsbehov den enkelte vurderes å ha. Ungdom er imidlertid den gruppen som prioriteres høyest i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er en prioritering det er stor politisk enighet om. Det er iverksatt en rekke ulike satsinger rettet mot inkludering av unge i arbeidslivet de senere årene.

For å sikre at unge får den bistanden de har behov for, er det bl.a. gitt politiske føringer om prioritering av arbeidsrettet bistand for unge. Det innebærer at unge er prioritert ved tildeling av arbeidsmarkeds tiltak, og at det finnes egne garantiordninger for unge arbeidsledige og unge med nedsatt arbeidsevne. Dette er synliggjort i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten.

Ungdom er en prioritert målgruppe for flere andre satsinger innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Eksempler er Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, IA-avtalens delmål 2, egen ungdomspakke i Prop. 1 S (2015–2016) hvor 1000 nye tiltaksplasser innrettes mot arbeidsledig ungdom, «0–24 samarbeidet» mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnskudd, ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale og det nye opplæringstiltaket.

Det er iverksatt flere tiltak for å legge til rette for prioritering av innsats rettet mot unge, bl.a. forsøk med NAV-veileder i videregående skole og opprettelse av egne ungdomsteam ved store NAV-kontor. En gjennomgang Fafo har gjort blant de 200 største NAV-kontorene i landet viste at hele 83 pst. av kontorene hadde organisert seg med et eget ungdomsteam, en dedikert ungdomskontakt eller en kombinasjon av disse.¹¹ Statistikk fra

⁸ Stein Langeland, Sille Ohrem og Ivar Anders Åsland Lima (2014) «Fattigdom og levekår i Norge –Tilstand og utviklingstrekk – 2014», NAV-rapport 2014:3.

⁹ Karsten Albæk, Rita Asplund, Erling Barth og Kristine von Simson (2014) «Early school leaving and labour market prospects» i The Nordic Model – challenged but capable of reform, TemaNord 2014:531.

¹⁰ Kjetil Frøyland og Knut Fossetøl (2014) «Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder», Arbeidsforskningsinstituttet/Høgskolen i Oslo og Akershus AFI-rapport 1(2014).

Boks 3.2 Garantiordningene for unge

Garantien for ungdom under 20 år innebærer at unge som står uten arbeid eller skoleplass er garantert tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Ungdom i denne aldersgruppen som kommer i kontakt med NAV-kontoret har ofte ikke fullført videregående opplæring. Oppfølgingen av denne garantiens målgruppe skjer derfor ofte i samarbeid med fylkeskommunen, med mål om økt fullføring av videregående opplæring.

Garantien for arbeidsledig ungdom i alderen 20–24 år innebærer utarbeidelse av en aktivitetsplan innen én måned etter at NAV-kontoret har konkludert med behov for arbeidsrettet bistand. Aktivitetsplanen skal utarbeides av NAV-veilederen i samarbeid med brukeren, og er en plan for hva som skal til for at brukeren skal kunne komme i arbeid. Aktivitetsplanen kan inneholde tiltak og virkemidler fra arbeids- og velferdsforvaltningen, men også tilbud fra andre tjenesteytere dersom den enkelte har behov for det for å nå målet om arbeid.

Garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne innebærer at 90 pst. i gruppen unge med nedsatt arbeidsevne i alderen 20–29 år skal ha en godkjent aktivitetsplan til enhver tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at unge i større grad deltar på tiltak, at de følges tettere opp og at langtidsledigheten blant unge er lavere enn for eldre grupper.

Tidlig inngripen, tett individuell oppfølging og godt tverrfaglig samarbeid på både helse-, arbeids- og utdanningsfeltet, er viktig for å lykkes med å få unge i jobb eller utdanning.

I dag stilles NAV-kontoret overfor en rekke krav om prioriteringer av til dels overlappende, parallelle, motstridende og uklare målgrupper. Dette gjør styringssignalene om hvem som faktisk skal prioriteres mer uklare. Pålegg om å prioritere mange mindre målgrupper begrenser NAV-kontorets handlingsrom til å prioritere personer ut fra kjennetegn ved den enkelte og lokale forhold. Dette kan i verste fall føre til en situasjon i retning

uttrykket «prioriteres alle, prioriteres ingen». Gitt NAV-kontorets mange oppgaver og brukere, og de mange utfordringer velferdssamfunnet står overfor, er det nødvendig å forvalte NAV-kontorets ressurser slik at de kanaliseres til dem som har størst oppfølgingsbehov.

Fafo har i rapporten «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere» undersøkt hvordan NAV-kontorene organiserer sin oppfølging av unge, og hvilken rolle garantiordningene har i oppfølgingsarbeidet.¹² Fafo er kritiske til at dagens garantier er utformet som krav til kvantitet, framfor kvalitet. De mener garantiene understreker at unge skal følges opp raskt, men stiller spørsmål ved om garantiene egentlig garanterer unge god oppfølging. Det trekkes fram som en utfordring at garantiene fokuserer på målbarhet når det gjelder NAV-kontorenes oppfyllelse av garantiene, framfor at den enkelte unge skal ha tilrettelagte tjenester og en oppfølging av god kvalitet. Funnene i Fafos rapport kan tyde på at garantiens viktigste rolle i praksis er å utgjøre nasjonale styringssignaler om at unge skal prioriteres i NAV-kontorenes arbeid.

Fafo finner ikke grunnlag for å hevde at dagens garantier for unge i alderen 20–29 år påvirker den konkrete oppfølgingen unge får fra NAV-kontoret, og peker på at en god utforming av garantiene vil avhenge av hva som er hensikten med dem. Fafo viser til at dersom formålet er et tydelig styringssignal, kunne garantiene hatt en enklere utforming enn i dag. Dersom formålet er å hindre marginalisering av unge, burde de gitt løfter om mer konkrete tiltak enn en aktivitetsplan, og dersom formålet er å sikre kvalitativt god og tilpasset oppfølging, burde de f.eks. inneholdt garanti om tett oppfølging og tilrettelegging av tjenestene. Fafo anser mer tid til oppfølging og flere utdannings- og arbeidsrettede tiltak for unge som sentralt for å kunne oppfylle en slik garanti.

Fafo mener at garantiene bidrar til nasjonal forankring av NAV-kontorenes prioritering av unge brukere. Dette kan imidlertid ivaretas på andre måter, noe som også allerede gjøres. Det presiseres i dag tydelig i statsbudsjettet og i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten at unge skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltak, i tillegg til at unge er prioritert målgruppe i en lang rekke ulike satsinger. Prioriteringen av unge i arbeids- og velferdspolitikken har etter hvert blitt så gjennomgående at det kan stilles spørsmålstegn ved

¹¹ Anne Hege Strand, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningseter (2015) «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere», Fafo-rapport 2015:41.

¹² Anne Hege Strand, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningseter (2015) «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere», Fafo-rapport 2015:41.

hvilken selvstendig betydning garantiordningene har for den faktiske prioriteringen av unge i etaten.

De mange ulike innsatsene for unge, herunder de tre garantiordningene, og signaler om at unge skal prioriteres i en rekke ulike sammenhenger utgjør til sammen en kompleks pakke av styrings-signaler knyttet til oppfølgingen av unge. Det er grunn til å tro at en forenkling og tydeliggjøring av styringssignalene kan bidra til en mer effektiv og bedre tilpasset oppfølging av unge ved NAV-kontorene.

Den gjennomgående prioriteringen av ungdom i Arbeids- og velferdsetaten, og funn fra Fafos rapport, kan tyde på at en avvikling av egne garantiordninger for ungdom neppe vil ha stor betydning for den oppfølgingen ungdom får fra NAV-kontoret. Regjeringen mener det er viktig å prioritere unge, men på en tydeligere og mer entydig måte enn i dag. Dette kan gjøres ved å slå sammen dagens tre garantiordninger og samtidig løsrive innsatsen fra spesifikke virkemidler i form av arbeidsmarkedstiltak eller aktivitetsplan. Regjeringen mener derfor at innsatsen skal utformes slik at alle i målgruppen for ordningen skal ha mottatt et tilbud fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller annen samarbeidende instans om arbeid, utdanning eller en annen form for aktiv innsats innen en gitt frist. Denne innsatsen kan være arbeidsmarkedstiltak, kombinasjon av arbeidsmarkedstiltak og utdanning, helsemessig behandling, eller annen målrettet oppfølging med mål om overgang til arbeid eller utdanning. En slik innretning vil sikre tidlig innsats for unge som har behov for bistand og gi NAV-veilederen frihet til å tilpasse tilbudet etter den enkeltes behov og muligheter lokalt. En innlemmelse av garantien for unge under 20 år i en felles ordning for ungdom vil innebære at denne gruppen ikke nødvendigvis vil få tilbud om arbeidsmarkedstiltak, men vil få et tilbud som er i tråd med vurderingen av den enkeltes behov for bistand. Det understrekes at unge fortsatt vil være en prioritert gruppe for deltakelse på tiltak. Departementet vil komme tilbake til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017) med konkretisering av innhold og omfang av en slik ny innsats for unge.

Forslaget om endret innretning av innsatsen mot unge kan ses i sammenheng med utviklingen av et profileringsverktøy for en bedre kartlegging av brukernes behov, jf. omtale under pkt. 3.3.4 i dette kapitlet. Hensikten med et slikt verktøy vil bl.a. kunne være å avdekke særskilte behov hos brukere på et tidligere tidspunkt enn det som gjøres med dagens system. Dette vil også komme

unge brukere til gode, ved at NAV-veilederne på et tidlig tidspunkt kan målrette innsatsen mot de brukerne som anses å ha det største behovet for bistand. Dette kan f.eks. være å tidlig identifisere unge som har høy risiko for å utvikle mer omfattende problemer, noe som kan gi et bedre grunnlag for raskere iverksetting av målrettet innsats.

Tilstrekkelig tilgang på egnede tiltaksplasser for ungdom vil også være viktig for å sikre en god oppfølging av denne gruppen. Fra budsjettåret 2012 har man både i Prop. 1 S og i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten angitt hvordan det samlede tiltaksnivået skal fordeles på hhv. ordinære ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Bevilgningen til tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne er størst. Som følge av dette har tilgangen til tiltak for ledige, herunder unge, tidvis vært svært knapp. I kapittel 4 i denne meldingen drøftes det hvordan man kan tone ned aktivitetsstyringen av arbeidsmarkedstiltakene og bedre ivareta fleksibiliteten som en post for arbeidsmarkedstiltak var ment å ivareta. Dette vil bedre mulighetene for å kunne prioritere unge og andre ut fra behov, uten å la muligheten for tiltaksdeltakelse være knyttet til hvorvidt personen har nedsatt arbeidsevne.

Regjeringen vil videre gjennomføre et forsøk hvor unge med nedsatt arbeidsevne skal få en tettere og mer tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret, og hvor kommunene også utenfor rammen av NAV-kontoret samtidig får et større ansvar for å bistå i oppfølgingen. Forsøket omtales nærmere i pkt. 5.3.7.

Tidligere avklaring av behov for arbeidsrettet oppfølging av sykmeldte som risikerer å falle varig ut av arbeid

Forskning viser at arbeid ofte er helsefremmende, særlig ved diagnoser som dominerer sykdomsstatistikken.¹³ Ved langtidsfravær står mange i fare for å miste kontakt med arbeidsplassen og risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet øker. Tidlig innsats og tett oppfølging av sykmeldte er derfor viktig for å forebygge og redusere sykefravær og redusere risikoen for overgangen til mer varige helserelaterte ytelser. Både arbeidsgiver, lege og Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å følge opp sykmeldte for å motvirke langvarig fravær fra arbeid.

Behovene for oppfølging og tiltak vil variere. De fleste sykefravær er korte. I 2013 ble 83 pst. av

¹³ Gordon Waddel og Kim Burton (2006): «Is work good for your health and well-being?», London: TSO.

alle de legemeldte sykefraværstilfellene avsluttet innen åtte uker. Videre har de fleste sykmeldte en arbeidsgiver. Om lag 20 pst. av dem som blir sykmeldt i mer enn seks måneder har imidlertid enten avsluttet et arbeidsforhold i sykepengeperioden eller er ikke registrert med arbeidsgiver i arbeidstakerregisteret. I 2014 gikk 40 000 arbeidstakere ut sykepengeperioden. To av tre av de som går ut hele sykepengeperioden går over på en annen helserelatert ytelse.

Arbeids- og velferdsetatens rolle i første del av sykepengeperioden er primært å understøtte og tilrettelegge for det bedriftsinterne sykefraværsarbeidet. Arbeids- og velferdsetaten skal ved behov bidra med kompetanse og utløse tiltak for å understøtte arbeidsgivers tilretteleggingsinnsats og bistå til at den sykmeldte kommer fullt tilbake eller øker arbeidsevnen i et allerede eksisterende arbeidsforhold. I tilfeller hvor det blir klart at bedriftsintern tilrettelegging ikke gir resultater, og medisinske grunner tilsier at arbeidstaker vil kunne klare et annet arbeid, vil den sykmeldte kunne ha behov for annen type bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Dagens regler for oppfølging av sykmeldte legger opp til at arbeidsgiver og arbeidstaker tidlig skal gjøre en felles vurdering av arbeidsevne og arbeidsoppgaver og melde fra til Arbeids- og velferdsetaten om eventuelle bistandsbehov. Dersom den sykmeldte ikke er i aktivitet, skal det senest ved åtte ukers sykmelding foreligge en legeerklæring hvor det dokumenteres at medisinske grunner er til hinder for arbeidsrettet aktivitet. Det er svært sjelden at NAV-kontoret involveres i oppfølgingen av sykmeldte før det har gått åtte uker og aktivitetskravet skal vurderes. Det vises til nærmere omtale under punkt 3.4 om oppfølging/håndheving av aktivitetskravet knyttet til åtte ukers sykefravær.

En relativt liten andel av de som går ut hele sykmeldingsperioden på ett år får i dag vurdert behovet for arbeidsrettet bistand av Arbeids- og velferdsetaten i form av en arbeidsevnevurdering før sykepengeperioden nærmer seg slutten. Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen, mener at NAV-kontoret må komme tidligere på banen med oppfølging av sykmeldte som ikke kan komme tilbake til egen arbeidsgiver. Etter ekspertgruppens vurdering har ikke Arbeids- og velferdsetaten informasjonsgrunnlag for å kunne identifisere hvem som vil bli langtidssykmeldt og trolig ikke vil vende tilbake til egen arbeidsgiver. Ekspertgruppen viser til at dette er en vurdering som må gjøres av arbeidsgiver og arbeidstaker basert på utprøving av arbeidsevne, gjerne i et felles møte med legen og

med bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette betinger reell dialog mellom partene, bl.a. med utgangspunkt i sykmelders vurderinger og konkret utprøving av arbeidsoppgaver. Ekspertgruppen viser imidlertid til at det i praksis er få arbeidsgivere som tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten i denne første fasen av sykefraværet. Det vises til at Sintef i sin evaluering av arbeidsavklaringspenger har foreslått at en vurdering av om den sykmeldte mest sannsynlig skal tilbake til sin arbeidsgiver gjøres i forbindelse med dialogmøte 2.¹⁴ Regjeringen mener det bør vurderes tiltak som kan sikre at det tilstrekkelig tidlig gjøres en slik vurdering, og at det ev. legges en plan for overgang til annet arbeid. Det vises i denne sammenheng til at Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer en forbedret modell for håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte, der arbeidsgivere vil få brev med forhåndsinformasjon. I et slikt informasjonsbrev kan det ev. bli bedt om at oppfølgingsplanen sendes inn. Samtidig vurderes det om malen for oppfølgingsplan bør endres, slik at det framgår tydeligere om den sykmeldte har problemer med å vende tilbake til egen arbeidsgiver. For å gjøre det enklere å fylle ut og sende inn oppfølgingsplanen, bør malen digitaliseres.

Ekspertgruppen foreslår at det innføres et dialogmøte rundt åtte ukers sykefravær for sykmeldte som antas å ha størst oppfølgingsbehov og som ikke allerede er i aktivitet. De mener det må være arbeidsgiver/arbeidstaker som tar initiativ til et slikt møte, basert på den informasjonen de har om arbeidsmuligheter og sykdom. Dette er en mulighet som finnes i dag, men som benyttes i liten grad. Departementet er enig i ekspertgruppens vurdering om at det er viktig med systemer og rutiner som tidligere fanger opp personer som vil ha behov for tett oppfølging og hvor det kan være aktuelt å iverksette arbeidsrettede tiltak i sykepengeperioden. Målet må være i større grad å ansvarliggjøre arbeidstaker og arbeidsgiver og øke arbeidsrettingen hos Arbeids- og velferdsetaten. Økt innsats fra Arbeids- og velferdsetaten tidligere i sykefraværperioden vil kreve økte ressurser. På den annen side vil relevante tiltak kunne iverksettes tidligere og samlet stønadperiode vil kunne bli kortere. Nye IKT-løsninger i Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å målrette innsatsen mot sykmeldte som har særlig behov for opp-

¹⁴ Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «*Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

følging og tiltak. Det er også tatt i bruk nye løsninger som skal sikre en toveis kommunikasjon mellom sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil bl.a. kunne gi Arbeids- og velferdsetaten bedre opplysninger om saker hvor det er behov for arbeidsrettet bistand i en tidlig fase. Det vurderes i denne sammenheng å gjennomføre en informasjonssatsing om nye digitale løsninger på sykefraværsområdet, der en av målsettingene kan være å øke partenes kjennskap til muligheten for å be om bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt gjelder også etter utløpet av sykepengeperioden, og mange arbeidsgivere er interessert i å få arbeidstakerne tilbake etter lengre sykdomsperioder. Mye tyder imidlertid på at Arbeids- og velferdsetaten i liten grad etterspør tiltak fra arbeidsgiver i perioden med arbeidsavklaringspenger. Den dialogbaserte oppfølgingen i sykefraværsperioden, som forutsetter samhandling med arbeidsgiver og lege, stopper ofte opp når sykepengeåret er utløpt. Regjeringen mener det bør vurderes en form for forlenget sykefraværsoppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger som fortsatt har en arbeidsgiver ved overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, der arbeidsgiver trekkes mer aktivt inn i oppfølgingen. Det kan f.eks. være aktuelt å iverksette arbeidstrening hos egen arbeidsgiver. Det vises til erfaringer fra Arbeids- og velferdsetatens «Nærværsprosjekt», der de valgte å møte utfordringen gjennom bruk av såkalt dialogmøte 4 og 5.

Samarbeid med andre tjenesteytere – helse, kriminalomsorgen, utdanning og integrering

NAV-kontoret har et omfattende samarbeid med andre tjenesteytere som kommunene, spesialisthelsetjenesten og utdanningssektoren om brukere med sammensatte utfordringer. Kommunene og fylkeskommunene har bl.a. ansvar for primærhelsetjenestene, integrering, barnevern, barnehage, grunnskole og videregående skole. Arbeids- og velferdsforvaltningen har også et samarbeid med kriminalomsorgen, med utgangspunkt i et prinsipp om at tilbud til domfelte skal utføres av den tjenesteyteren som også leverer tjenester til den øvrige befolkningen. For at personer med sammensatte utfordringer skal oppleve den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV-kontoret som god, må det være lagt til rette for hensiktsmessig samhandling mellom enhetene i arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenesteytere fra andre sektorer. Målet er at brukere med sammensatte behov skal få rett tjeneste til rett tid.

Helse

Personer med helseproblemer utgjør en dominerende andel av brukerne i arbeids- og velferdsforvaltningen som har behov for arbeidsrettet bistand. Mange av dem mottar medisinsk behandling. Forskning viser at arbeid ofte gir bedre helse¹⁵, men arbeidsrettet aktivitet kommer ofte sent i behandlingsløpet eller etter at behandlingen er sluttført. Samtidighet i behandling og arbeidsrettet bistand der dette er mulig gir raskere overgang til arbeid enn sekvensiell bruk av behandling og arbeidsrettet bistand. Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen mener at en i større grad må sikre samtidighet i bruk av behandling og arbeidsrettede tiltak. Ekspertgruppen peker på at det er utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold, manglende koordinering og samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsesektoren.

Tidligere og tettere arbeidsrettet oppfølging var en sentral begrunnelse for å slå sammen de helserelaterte ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger. Dette med sikte på å iverksette nødvendige arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig i sykdomsforløpet. Samtidig skulle det bedre mulighetene til å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak.

At flere skal kunne gjennomføre medisinsk behandling samtidig som de får arbeidsrettet oppfølging fra NAV-kontoret, utfordrer samhandlingen mellom NAV-kontoret og helsesektoren. Samspillet innen helse/arbeid-dimensjonen er komplekst fordi det involverer en rekke aktører med ulike roller, bl.a. bruker, arbeidsgiver, fastlege/sykmelder, andre kommunale helse- og rehabiliteringstjenester, spesialisthelsetjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Regjeringen ønsker å videreutvikle velfungerende tiltak og samordne innsatsen fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenesten bedre. Vi vil legge til rette for bedre samarbeid, bl.a. med sikte på mer samtidighet i tjenestetilbudet fra Arbeids- og velferdsetaten og helsesektoren, med mål om at personer med helseproblemer skal kunne fortsette i, eller komme raskere i arbeid.

Avklarte roller og ansvarsforhold mellom helsetjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen er viktig for å kunne samarbeide målrettet. Som en hovedregel bør tjenester som i hovedsak er å anse som helsetjenester forankres i helsetje-

¹⁵ Gordon Waddell og Kim Burton (2006): «*Is work good for your health and well-being?*», London: TSO.

nesten. Tjenester som i hovedsak er å anse som arbeidsrettede tjenester bør være Arbeids- og velferdsetatens ansvar. Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten har tjenester i ordningen med Raskere tilbake¹⁶ som er delvis overlappende. Dette gir et uoversiktlig tilbud for brukerne og saksbehandlere i Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen vil derfor vurdere endringer som bidrar til forenkling og en tydeligere ansvars- og rolledeling mellom helsesektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016) viderefører og videreutvikler innsatsen i Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012). I tillegg til tiltak innenfor Arbeids- og sosialdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets områder, omfatter innsatsen tiltak innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Oppfølgingsplanen slutføres i 2016, og det tas sikte på at tiltak som har vist seg å ha effekt implementeres i ordinær drift. Ifølge oppfølgingsplanen skal det legges til rette for samarbeidsavtaler mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsesektoren. Helse- og omsorgsministeren har i oppdragsdokumentet for 2016 bedt de regionale helseforetakene om å etablere tiltak som kan bidra til et mer systematisk samarbeid mellom helsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, herunder vurdere inngåelse av særskilte samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten. Tilsvarende oppdrag er gitt Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil bidra til å bygge ned barrierer som hindrer effektivt samarbeid og læring mellom de to sektorene.

Regjeringen vil også legge til rette for en forbedret, forsterket, tverrsektoriell og samordnet innsats på rusfeltet. Høsten 2015 la Regjeringen fram en opptrappingsplan med en rekke tiltak for å styrke brukernes innflytelse, møte de pårørendes behov og skape en tjeneste preget av lett tilgjengelighet, helhet og kvalitet. Opptrappingsplanen har en samlet ramme på 2,4 mrd. kroner for perioden 2016–2020. Planen har konkrete mål innen sentrale levekårsområder som arbeid, økonomi, sosiale forhold, skole, utdanning, bolig, barnevern, ernæring og helse- og omsorgsfeltet.

¹⁶ Raskere tilbake er en ordning med tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte. Ordningen ble opprettet i 2006, og har som formål å bidra til redusert sykefravær ved at personer som mottar sykepengen blir raskere tilbakeført til arbeidslivet. Raskere tilbake omfatter både helse- og rehabiliteringstjenester gjennom de regionale helseforetakene og tjenester i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen planlegger videre en opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering. Opptrappingsplanen skal føre til en styrking av habiliterings- og rehabiliteringsfeltet til pasient- og brukergrupper som i dag ikke får det tilbudet de burde ha, og til en klargjøring av ansvarsdelingen mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten.

Kriminalomsorgen

En levekårsundersøkelse utført av SSB fant at det store flertallet av innsatte hadde levekårsproblemer på ett eller flere områder. Undersøkelsen viste bl.a. at utdanningsnivået og yrkesaktiviteten var klart lavere enn blant andre det er naturlig å sammenlikne dem med. Rundt 2/3 av de innsatte i undersøkelsen hadde ungdomsskole eller lavere som høyeste fullførte utdanning, og bare 36 pst. var i arbeid ved innsettelse.¹⁷ Fengselet kan være en arena for motivasjons- og endringsarbeid. Det er derfor viktig at det er et godt samarbeid med bl.a. NAV-kontor og andre aktuelle samarbeidspartnere i god tid før løslatelse. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ble våren 2014 enige om tiltak for å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsforvaltningen og for å bedre tilgjengeligheten av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Flere av tiltakene er i ferd med å bli implementert. Det vil bli gjennomført en ekstern følgeevaluering over to år. Formålet med følgeevalueringen vil bl.a. være å vurdere i hvilken grad de innsattes rett til tjenester etter folketrygdloven og sosialtjenesteloven blir ivaretatt. Evalueringen vil også undersøke samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen innen tilbakeføringsarbeidet.

Utdanning

Voksne som mangler grunnleggende ferdigheter kan oppleve store utfordringer når de skal delta i videre skolegang eller arbeidsliv. Det har i mange år vært et nært samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene for å få flere til å fullføre videregående opplæring, bl.a. gjennom oppfølgingsprosjektet i Ny GIV som ble avsluttet i 2013. Det har vært lagt vekt på samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten i fylkes-

¹⁷ Mathias Killengreen Revold (2015): «Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning», Statistisk sentralbyrå, Rapport 2015/47.

kommunen og arbeids- og velferdsforvaltningen om oppfølgingen av unge som har falt fra, eller står i fare for å falle fra videregående opplæring. Som et ledd i denne innsatsen ble «0–24 samarbeidet» mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet opprettet i 2014.¹⁸

Avgrensning av ansvar, oppgaver og samhandling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningssektoren er behandlet i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*, som ble lagt fram for Stortinget i februar 2016. Målet med meldingen er å bidra til at flere får kompetanse og grunnleggende ferdigheter som danner grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet.

Integrering

Ved mange NAV-kontor er innvandrere en brukergruppe med betydelige bistandsbehov for å kunne komme i arbeid. Denne utfordringen aktualiseres ytterligere med den økte asylsøker tilstrømmingen i 2015, som trolig vil fortsette i 2016. Ekspertgruppen har pekt på behovet for å sikre NAV-kontorene tilstrekkelig kompetanse slik at de kan bistå innvandrere ut i arbeid, og foreslår at NAV Intro integreres i NAV-kontorene. Flere grupper nyankomne innvandrere har i dag rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordning. Det innebærer at kommunene skal tilby et toårig introduksjonsprogram som inneholder norskopplæring, innføring i norsk samfunnsliv og tiltak som forbereder til arbeid og utdanning. Arbeids- og velferdsforvaltningen spiller en viktig rolle i planlegging og gjennomføring av programmet.¹⁹ Flere undersøkelser har imidlertid pekt på utfordringer i samarbeidet og etterlyst at arbeids- og velferdsforvaltningen kommer tidligere inn i programmet slik at innholdet kan gjøres mer arbeidsrettet. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil ta initiativ til et tettere løpende samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

¹⁸ 0-24 samarbeidet er et utviklingsarbeid for å styrke kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med utsatte barn og unge i alderen 0-24 år. Samarbeidet skal avdekke felles utfordringer, fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av denne gruppen. Målet for samarbeidet er bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

¹⁹ Jf. introduksjonsloven og rundskriv Q 20/2015 om samarbeid mellom kommunene og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Regjeringen har i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) varslet at den vil videreutvikle integreringspolitikken. Tilleggsnummeret, og integreringsforliket på Stortinget, har siden blitt fulgt opp av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, som ble lagt fram for Stortinget 11. mai. I meldingen blir Arbeids- og velferdsetatens rolle i integreringspolitikken diskutert og det foreslås blant annet at det etableres et hurtigspor inn i arbeidslivet for flyktninger med kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Tiltaket skal konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Det foreslås også at Arbeids- og velferdsetaten skal drive yrkesveiledning i asylmottak av personer som har fått kartlagt sin kompetanse, og at etaten skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere på introduksjonsprogrammet. Regjeringen har i tillegg oppnevnt et ekspertutvalg som skal se på mer langsiktige konsekvenser for det norske samfunnet av høy tilstrømming av flyktninger, asylsøkere og innvandrere, og mulige tiltak for å fremme rask integrering og yrkesdeltakelse.

3.3 Behovs- og arbeidsevnevurderinger

3.3.1 Brukere med ulike behov

Ved utgangen av 2014 mottok i overkant av 580 000 personer helserelaterte ytelser, mens om lag 75 000 personer i snitt var registrert som arbeidssøkere samme år. NAV-kontoret har i løpet av ett år om lag 570 000 ulike brukere av arbeidsrettede tjenester.²⁰

Det er betydelig variasjon i hvilke behov den enkelte bruker har for bistand. Mange av de som kun trenger arbeid, f.eks. de fleste av dagpengemottakerne, vil kunne være selvhjulpne. Andre, f.eks. en del av de sykmeldte som NAV-kontoret kommer i kontakt med, vil kunne ha behov for noe bistand fra NAV-kontoret.

En del av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har mer langvarige og omfattende behov for bistand. Disse vil ofte kunne betegnes som personer med nedsatt arbeidsevne. Med begrepet person med nedsatt arbeidsevne menes personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV-kontoret for å få eller beholde arbeid.

²⁰ Antall mottakere av helserelaterte ytelser er her justert for dobbelttelling, dvs. at tallet er justert for å ta høyde for at en person kan motta mer enn én ytelse samtidig.

Mange som har brukt opp retten til sykepen-ger blir vurdert av NAV-kontoret til å ha nedsatt arbeidsevne. Også noen arbeidssøkere blir etter et kortere eller lengre ledighetsforløp vurdert å ha nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av 2015 var i overkant av 200 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne, hvorav om lag 149 000 var mottakere av arbeidsavklaringspenger og om lag 5 700 deltok i kvalifiseringsprogrammet. Den mest vanlige diagnosen blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, som utgjør hoveddelen av gruppen med nedsatt arbeidsevne, er psykiske lidelser. I tillegg er det en stor andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som har muskel- og skjelettlidelser. Disse kategoriene utgjør til sammen over 70 pst. av tilfellene.

Arbeids- og velferdsetaten anslår at om lag 60 pst. av gruppen med nedsatt arbeidsevne har behov for arbeidsrettede tiltak. En stor andel av gruppen har imidlertid behov for medisinsk oppfølging og rehabilitering før de kan være aktuelle for jobb eller arbeidsrettede tiltak. For andre vil det være mulig og hensiktsmessig å komme i gang med arbeidsrettede tiltak samtidig som de mottar medisinsk behandling.

Lov om sosiale tjenester gir NAV-kontoret et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. I løpet av 2014 mottok om lag 125 000 personer økonomisk sosialhjelp. Et flertall av sosialhjelpsmottakerne har et midlertidig og forbigående hjelpebehov. 39 pst. av mottakerne hadde stønad i seks måneder eller mer i 2014, mens 11 pst. av mottakerne hadde stønad gjennom hele året. Sosialhjelpsmottakerne som mottar stønad over lang tid har gjennomgående svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, og mange har i tillegg helsemessige eller sosiale problemer. De vil kunne ha behov for arbeidsrettede tiltak, men også sosialfaglig bistand og annen oppfølging.

Det er generelt en sterk sammenheng mellom formell utdanning og tilknytning til arbeidslivet. Lav utdanning, manglende gjennomføring av videregående opplæring og ledighet i ung alder medfører økt risiko for å stå langvarig utenfor arbeidslivet. Ungdomsledigheten er høyere enn ledigheten blant voksne. De yngste har minst kompetanse og ansiennitet, og det kan være vanskelig å komme inn i arbeidsmarkedet i perioder hvor etterspørselen etter arbeidskraft er lav. Samtidig har mange unge ledige korte ledighetsperioder, f.eks. ved skifter mellom studier og arbeid, eller mellom ulike jobber.

Fullført videregående opplæring har stor betydning for den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet. Likevel er frafallet fra videregående opplæring høyt. Om lag fire av ti som var registrert som arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak hadde kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Bragstad og Sørbo²¹ fant i en undersøkelse av unge registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011 at nesten tre av fire har utdanning på lavere nivå enn fullført videregående skole.

Blant unge under 30 år har antall personer med nedsatt arbeidsevne økt de senere årene, og om lag 42 000 unge var ved utgangen av 2015 registrert med nedsatt arbeidsevne. I denne gruppen hadde hele 68 pst. av mottakerne av arbeidsavklaringspenger psykiske lidelser, mens 10 pst. hadde muskel- og skjelettlidelser.

Innvandrere er en svært heterogen gruppe. Sett under ett har innvandrere lavere yrkesdelta-kelse enn resten av befolkningen, som følge av bl.a. svake norskkunnskaper, manglende nettverk, utdanning og yrkeserfaring. I tillegg kan det være helse-/sosiale eller kulturelle utfordringer som vanskeliggjør overgang til arbeid. For en del innvandrere tar det tid å få fotfeste i arbeidslivet.

NAV-kontoret skal tidligst mulig avklare brukernes helhetlige behov, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren. For å sikre riktige avgjørelser med hensyn til både hvilke tiltak og tjenester den enkelte bruker bør få fra arbeids- og velferdsforvaltningen og hvilke livsoppholdsytelser den enkelte har rett til, ble det med virkning fra 1. februar 2010 innført en lovbestemt rett til å få vurdert sitt bistandsbehov for alle som henvender seg til det lokale NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid.²² Det er lagt et høyt ambisjonsnivå for den arbeidsrettede oppfølgingen i dette regelverket, og prosedyrene for oppfølgingsarbeidet er i tillegg utdypet av etaten selv gjennom bl.a. «standard for arbeidsrettet oppfølging».²³

Arbeidsevnevurderinger er formelt sett både et beslutningsunderlag ved avklaring av rett til ytelser og et verktøy for oppfølging og iverksetting av arbeidsrettede tiltak. Det skal alltid foretas

²¹ Torunn Bragstad og Johannes Sørbo (2014) «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?» i *Arbeid og velferd* nr. 1 2014.

²² Retten er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan.

²³ Arbeids- og velferdsetatens mal for hvordan brukeropfølgingen skal skje i NAV-kontorene. Denne ble innført i 2013, og angir på et nokså detaljert nivå hvordan de ansatte skal gå fram, steg for steg, i møtet med brukerne.

Boks 3.3 Behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan

Behovsvurderingen er en første vurdering av hvilket bistandsbehov brukeren har for å komme i arbeid. Alle som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en *arbeidsevnevurdering*. Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en avklaring av brukernes ressurser og barrierer og peke mot den bistanden som er nødvendig for at brukeren skal kunne beholde eller skaffe et arbeid.

Arbeidsevnevurderingen bygger på brukernes *egenvurdering* i tillegg til at det utarbeides en *ressursprofil* som er en systematisk kartlegging og framstilling av brukernes ressurser og hindringer. Egenvurderingen gir brukerne anledning til å reflektere rundt og vurdere egne muligheter, samtidig som den er en metodisk tilnærming for å sikre aktiv deltakelse og engasjement hos brukeren i samhandlingen med NAV-kontoret. Ressursprofilen skal sikre at alle nødvendige faktaopplysninger og vurderinger blir veid opp mot hverandre. Helse er bare ett av mange forhold som skal vurderes. Arbeidserfaring, utdanning, interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold er andre elementer som inngår i vurderingene av individets ressurser og hindringer. I tillegg skal krav og forventninger i arbeidslivet inngå i ressursprofilen.

Alle som omfattes av § 14 a i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, har rett til et vedtak om oppfølging, også kalt *oppfølgingsvedtak*. Vedtaket skal synliggjøre de vurderingene som følger av en behovs- eller arbeidsevnevurdering, dvs. at det skal både fastslå hvilken situasjon den enkelte bruker er i og beskrive målet for videre innsats og aktuell oppfølging og arbeidsrettet bistand for å nå målet.

Oppfølgingsvedtaket kan ha fire alternative utfall:

1. *Standard innsats* – tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktivitet og i løpet av relativt kort tid.
2. *Situasjonsbestemt innsats* – tilbys brukere som har større problemer med å skaffe seg

eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav.

3. *Spesielt tilpasset innsats* – tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og mer omfattende bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen. For å komme i et inntektsgivende arbeid, vil mange også ha behov for tjenester fra andre offentlige tjenesteleverandører, eksempelvis fra ulike enheter i helsesektoren og utdanningssektoren.
4. *Varig tilpasset innsats* – tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller andre samarbeidende aktører.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har en lovbestemt rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid. *Aktivitetsplanen* er en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for at brukeren skal kunne nå sitt individuelle mål knyttet til inntektsgivende arbeid. Virkemidler som andre instanser har ansvar for og egenaktivitet bør også inngå i planen. Planen skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet for begge parter samtidig som den gir en helhetlig oversikt over brukernes aktiviteter og NAV-kontorets oppfølging. Det er derfor viktig at også aktivitetskrav som fastsettes med hjemmel i regelverket for livsoppholdsytelser framgår av aktivitetsplanen.

Aktivitetsplanen gir i seg selv ikke brukeren rett til de tiltak og aktiviteter som er beskrevet i planen. Planen må derfor følges opp med beslutninger om tildeling av tiltak og ytelser.

en arbeidsevnevurdering dersom det er fremsatt krav om arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller kvalifiseringsprogram, eller dersom en av disse ytelsene vurderes som aktuelle. Arbeidsevnevurderinger kan også inngå som et vilkår for rett til økonomisk sosialhjelp, og kan også tilbys i tilknytning til sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassen.

Arbeidsevnevurderinger utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget ved søknad om uføretrygd. Dette kan ha medført for sterk vektlegging av medisinske forhold og begrensninger framfor den enkeltes ressurser og muligheter for arbeid.

3.3.2 Evalueringer av arbeidsevnevurderingene

Arbeidsevnevurderingene er evaluert flere ganger. Proba²⁴ og Sintef²⁵ mener arbeidsevnevurderingene i praksis har fått et for stort fokus på helsemessige begrensninger og at de er for lite arbeidsrettet. Sintef viser til at mange ansatte opplever at arbeidsevnevurderingene kun gjennomføres for å behandle søknader om ytelser, og at dette fører til at det blir fokusert på begrensninger og hindringer som brukerne har knyttet til å delta i arbeidslivet. Riksrevisjonen påpeker i en undersøkelse med data fra perioden 2008–2013 at oppfølgingen av brukerne ikke er tilstrekkelig arbeidsrettet, og at dette gjenspeiles i oppfølgingsvedtakene.²⁶ Også ekspertgruppen understreker behovet for å styrke arbeidsperspektivet i arbeidsevnevurderingene. En viktig årsak til at arbeidsperspektivet ikke får nok tyngde, er ifølge ekspertgruppen svak arbeidsmarkedskompetanse på NAV-kontoret.

Sintef finner at selv om svært mange veiledere og fagledere ved NAV-kontorene mener at det er riktig å gjennomføre en arbeidsevnevurdering, gir de samtidig uttrykk for at de synes den er for tidkrevende, omfattende og tungvint.²⁷ Ekspertgruppen viser til at skrivingen av arbeidsevnevurderin-

ger oppfattes å gå på bekostning av oppfølgingen av brukerne, og at mange opplever at dette er et dokument som utarbeides for å tilfredsstille et system, heller enn at en faktisk vurderer arbeidsevnen til brukerne.

Et annet problem med arbeidsevnevurderingene som evalueringene har pekt på, gjelder mangelfull deltakelse fra brukerne. Dette er også påpekt av ekspertgruppen. Brukermedvirkning er en nødvendig og vesentlig del av arbeidsevnevurderingene. Brukermedvirkning på både system- og individnivå var et helt sentralt prinsipp ved etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen.²⁸

Sintef konkluderte med at aktivitetsplanen har et stort potensiale, og at planen oppfattes som et mer dynamisk dokument enn arbeidsevnevurderingen. Sintef mener dette trolig skyldes at den er mer konkret og at den oppleves som relevant i oppfølgingsarbeidet. Av rapporten framgår det imidlertid at det blir for liten tid til utarbeidelse og oppfølging av aktivitetsplanen fordi NAV-kontorene bruker for mye tid på arbeidsevnevurderingen.

Avveining mellom standardisering og rom for skjønnsvurderinger

Ekspertgruppen og flere forskningsrapporter om NAV-reformen²⁹, peker på at NAV-kontorene i sin oppfølging av et stort antall brukere, kan ha problemer med å finne den rette balansen mellom standardisering av arbeidsoppgaver og større rom for skjønnsvurderinger basert på faglige standarder. Det trekkes fram at standardisering og prosedyrestyring kan bidra til kvalitetssikring av brukeroppfølgingen og gi NAV-veilederen en sjekkliste over forhold som må tas i betraktning for å oppnå ønsket kvalitet, og unngå skjevfordeling og uønskede hendelser. Omfattende bruk av standardisering kan på den annen side føre til at det blir vanskelig for NAV-veilederen å prioritere og oppnå god tjenestetilpasning rundt den enkelte bruker. Dersom NAV-kontoret skal lykkes med å rette innsatsen mot de som har størst behov for bistand, kan dette kreve økt rom for faglig skjønn i oppgaveutførelsen lokalt. Departementet har merket seg at flere forskere har gitt uttrykk for at NAV-kontorene i for stor grad styres gjennom

²⁴ Proba (2011) «Arbeidsevnevurdering i NAV. En evalueringsrapport», rapport 2011-06, Proba (2012) «Evalueringer av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsstudie», rapport 2012-10.

²⁵ Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

²⁶ Riksrevisjonen «Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne», Dokument 3:10 (2013–2014).

²⁷ Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

²⁹ Tone Alm Andreassen og Jacob Aars (2015) «Den store reformen. Da NAV ble til», Universitetsforlaget, Oslo 2015. Hans Tore Hansen, Kjetil G. Lundeberg og Liv Johanne Syltevik, (red.) (2013) «NAV med brukeren i sentrum?», Universitetsforlaget, Oslo 2013.

standardiserte arbeidsmetoder som har klare begrensninger med hensyn til å kunne fange opp kompleksiteten når tjenestene skal tilpasses den enkelte bruker.

3.3.3 Videreutvikling av prosedyrene for behovs- og arbeidsevnevurderinger

I lys av det både ekspertgruppen og flere forskningsprosjekter har pekt på, mener departementet det er nødvendig å gjennomgå metoder og prosesser i arbeidet med oppfølging av brukere på NAV-kontoret. Departementet oppfatter det slik at det er stor enighet om at behovs- og arbeidsevnevurderinger som metode er en positiv nyvinning og at kritikken retter seg mot måten den praktiseres på. Departementet mener det er ønskelig å sikre brukerne med behov for arbeidsrettet innsats fra NAV-kontoret lik rett til å få en helhetlig vurdering. Retten innebærer at brukerne skal sikres de samme grunnleggende rettigheter til arbeidsrettet oppfølging, uavhengig av livsoppholdsytelse, nasjonalitet og alder. Departementet mener behovs- og arbeidsevnevurderingene må bli mindre byråkratiske, de må på en bedre måte understøtte og bidra til effektive arbeidsrettede løp og ivareta brukermedvirkningen på en god måte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bl.a. på bakgrunn av kritikken som er reist, satt i gang et arbeid med henblikk på å forbedre brukeroppfølgingen ved NAV-kontorene. Målet er at metodikken skal forenkles, unødvendige eller tungvinte arbeidsprosesser skal justeres eller endres, og brukeropplevelsen skal bedres. Det skal også kartlegges om det er behov for bedre systemstøtte. Den nye oppfølgingsmetodikken skal bidra til økt brukermedvirkning, ansvarliggjøring av og mer aktive brukere, raskere avklaring av brukernes reelle behov, økt arbeidsretting, dialogbasert vurdering og en mindre ressurskrevende oppfølgingsmetodikk.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil skape en tettere kobling mellom arbeidsevnevurdering, aktivitetsplan og oppfølgingsvedtak etter § 14a i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette for å gi et mer forståelig og helhetlig oppfølgingsystem for brukerne. For å sikre økt brukermedvirkning og forebygge passivitet, skal brukerne selv ha en aktiv rolle i utformingen av aktivitetsplanen.

Med et forenklet og mindre byråkratisk oppfølgingsystem, blir NAV-veiledernes kompetanse enda viktigere enn i dag for å sikre gode tjenester. Ekspertgruppen mener det bør legges

større vekt på å sikre samsvar mellom oppgaver og kompetanse i NAV-kontoret og at det bør formaliseres. Ekspertgruppen anbefaler at det stilles konkrete kompetansekrav til de som skal løse visse, krevende oppgaver, at det inngår i en karriereplan og at det er relevante opplæringstilbud i arbeids- og velferdsforvaltningen eller i samarbeid med universiteter og høyskoler. Departementet er i likhet med ekspertgruppen opptatt av at bruk av skjønn i forvaltningen må kvalitets-sikres og baseres på et godt faglig grunnlag om hva som virker i arbeidet med å bistå brukere med ulike behov på veien mot arbeid og aktivitet. Som også ekspertgruppen påpeker, er det betydelige mangler i dagens kunnskapsgrunnlag. Departementet har derfor i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet startet et arbeid for å få til en mer helhetlig og målrettet prioritering og planlegging knyttet til utvikling av ny kunnskap.

Veiledere på NAV-kontorene står ofte – i likhet med ansatte innenfor velferdsyrkene mer generelt – overfor særegne utfordringer når de skal prøve å finne løsninger på brukernes problemer. Mange brukere har sammensatte problemer, som formålet med oppfølgingen er å bidra til å gi løsning på. Problemene kan være diffuse, og de kan være vanskelig å forklare eller ha flere årsaker. I slike tilfeller kan det være vanskelig å gi en klar definisjon av når problemene er løst, og det kan ofte være vanskelig å finne noen klare og objektive kriterier for beste løsning. Dette betyr at den enkelte brukers problemer i prinsippet er unike, og at det i liten grad finnes noen «korrekte» løsninger som fungerer likt for alle.

Bedre brukermedvirkning er derfor helt avgjørende for å kunne oppnå gode resultater. For det første er brukerne de som best kjenner sine hindringer og muligheter for å komme i jobb. For det andre må brukerne være motiverte og aktivt med i den arbeidsrettede prosessen. Muligheter til å skaffe arbeid og forbli i arbeidslivet må vektlegges i større grad, samtidig som det i mindre grad legges vekt på helseproblemer som en hindring for arbeidsdeltakelse.

Departementet vil understreke betydningen av at arbeidsevne må vurderes i en relasjon mellom brukernes ressurser og helsemessige forutsetninger, og krav og forventninger som stilles til aktuelle jobber i det ordinære arbeidslivet. Dette krever at ansatte på NAV-kontorene som gjennomfører arbeidsevnevurderinger har gode kunnskaper om arbeidslivet både generelt og ikke minst om mer lokale arbeidslivsforhold. Departementet er også opptatt av at behovs- og arbeidsevnevurderingene gjennomføres på en så lite byrå-

kratisk måte som mulig. Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal være et dynamisk verktøy som bidrar til et godt samarbeid mellom veiledere og brukere i en prosess som leder bruker nærmere arbeid.

Departementet ser positivt på at Arbeids- og velferdsetaten har startet et arbeid med å forenkle gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene. Departementet vil ha en dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om den videre utformingen for å sikre at den nye modellen ivaretar de ovennevnte hensynene.

Ved gjennomføring av tiltak for en mer effektiv og målrettet bruk av forvaltningens ressurser, legger departementet samtidig stor vekt på at oppfølgingen skal ivareta god forvaltningsskikk og hensynet til brukernes rettssikkerhet.

3.3.4 Mer effektiv avklarings- og oppfølgingsprosess gjennom profilering

Ekspertgruppen omtaler utviklingen av et statistisk basert profileringsverktøy som et aktuelt tiltak som kan bidra til mer treffsikker og effektiv kanalisering av brukere. Hensikten er at de som kan klare seg selv raskt kanaliseres til riktig oppfølging og tiltak. Ekspertgruppen mener den første behovsvurderingen etter at bruker har registrert seg hos arbeids- og velferdsforvaltningen, ikke bør være arbeidskrevende og at den i størst mulig grad bør være automatisert.

Ekspertgruppen peker også på at NAV-kontoret kan ha for lite informasjon om personer som henvender seg til kontoret, bl.a. fordi det er oppgitt mangelfulle opplysninger. Stor arbeidsbelastning gjør også oversikt over brukerporteføljen utfordrende for mange NAV-veiledere. Dette kan gjøre det tidkrevende å finne fram til dem som skal prioriteres for oppfølging. Det påpekes derfor at det er behov for å gjøre avklarings- og oppfølgingsprosessen mer ressurseffektiv.

Dagens avklarings- og oppfølgingssystem er videre kritisert for å legge for stor vekt på personers helseproblemer som en hindring for arbeidsdeltakelse, i stedet for hvordan legge til rette for at personen skal kunne delta i arbeid.³⁰ Det er pekt på at det er behov for ta i bruk andre og mer nyanterte kriterier i avklarings- og oppfølgingsarbeidet

³⁰ Proba (2012) «*Evalueringer av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsstudie*», rapport 2012-10.

Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «*Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

slik at personers arbeidsmuligheter og ressurser får økt oppmerksomhet.

Som et ledd i dette arbeidet har ulike profileringsystemer basert på statistiske data vært tatt i bruk på 2000-tallet, og brukes fremdeles i flere land i Europa, herunder Nederland, Finland og Sverige.³¹ Evalueringer viser at slike verktøy kan gi saksbehandler et bedre avklaringsgrunnlag. Samtidig er mange av profileringsystemene justert eller avviklet, bl.a. på grunn av dårlig kvalitet, for ensidig bruk av statistiske modeller uten tilstrekkelig bruk av skjønn, eller mangel på opplæring av de som skal bruke verktøyet.

Departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere og ev. utvikle bruk av et profileringsverktøy som kan tas i bruk som en støtte for NAV-veiledernes arbeid med å avklare og følge opp brukerne. Målet er å effektivisere og bedre tilrettelegge tjenestetilbudet til personer som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen for å få arbeidsrettet bistand. Dette for raskere å kunne tilby brukerne oppfølging og rett bistand ved første kontakt, slik at både de som trenger mye og lite oppfølging raskt kan komme i/ tilbake i jobb eller utdanning. Samtidig frigjøres ressurser som kan brukes til oppfølging av de som trenger det mest.

3.4 Aktivitetskrav og reaksjoner ved brudd på disse

Å stille krav til aktivitet i inntektssikringsordningene bidrar til å motvirke passivitet, bedrer insentivene for overgang til jobb og gir legitimitet til velferdsordningene. På denne måten har aktivitetskravene en selvstendig funksjon i velferdsordningene, i tillegg til at de konkrete aktivitetene det stilles krav om i form av behandling, tiltak mv., bidrar til å bedre brukerens forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Med unntak av uføretrygd, stilles det aktivitetskrav i inntektssikringsordningene som skal kompensere for tapt inntekt ved sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer.

For å underbygge aktivitets- og medvirkningsplikter, er det reaksjoner knyttet til brudd på

³¹ Europakommisjonen (2015) «*Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services: Final report*», April 2015.

Loxha, Artan; Morgandi, Matteo (2014) «*Profiling the unemployed: a review of OECD experiences and implications for emerging economics*» Social Protection and labor discussion paper; no. SP 1424. Washington, DC: World Bank Group.

disse. Reaksjonene innebærer stans av ytelsen og/eller sanksjoner. Arbeids- og velferdsforvaltningens adgang til å stanse en ytelse ved brudd på aktivitets- og medvirkningsplikter framgår av regelverket for den enkelte ytelse. I tillegg er det en generell bestemmelse i folketrygdloven som fastsetter at en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.

3.4.1 Håndheving av lovverket ved brudd på aktivitetskravene

Det skal reageres ved manglende oppfyllelse av aktivitetskravene i alle inntektssikringsordningene med aktivitetskrav, jf. boks 3.4. Det er i liten grad foretatt undersøkelser eller lagt til rette for uttrekk av statistikk som kan si noe om i hvilken grad arbeids- og velferdsforvaltningen håndhever aktivitetskravet. Ut fra kvalitative opplysninger vet vi imidlertid at det praktiseres forskjellig mellom de ulike ordningene, og mellom de ulike NAV-kontorene. Vi vet også at reaksjonsbestemmelsene i folketrygdlovens ytelseskapitler er gjennomgående lite benyttet og brukes i mindre grad enn regelverket åpner for.

I saker med automatisk stopp³² av ytelsene, brukes reaksjoner i større omfang enn når det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av aktivitets- eller medvirkningsplikten. Sakene med automatisk stopp gjelder videre midlertidig stans, men ikke varig stans. En av årsakene til at reaksjoner eller sanksjoner i liten grad benyttes i tilfeller der det brukes skjønn, kan være at NAV-veiledere mener at de aktuelle reaksjonene i en del tilfeller er urimelig strenge, og derfor ikke velger å ilegge reaksjoner. Veiledere kan også oppfatte det som et dilemma at de på den ene siden skal drive motivasjons- og endringsarbeid og på den andre siden ilegge reaksjoner. Saksbehandlingsprosessen knyttet til stans av en ytelse kan, avhengig av hvilken ytelse det er snakk om, omfatte både NAV-kontoret og NAV Forvaltning, med forhåndsvarsel, mulighet til å komme med innsigelse før vedtak om stans treffes og ev. vedtak om gjenopptakelse av ytelsen. At det i mange tilfeller er administrativt krevende å ilegge sanksjoner, kan også være en medvirkende årsak til at enkelte veiledere i dag velger å ikke reagere mot regelverksbrudd.

³² Reaksjoner knyttet til manglende innsending av meldekort (gjelder dagpenger og arbeidsavklaringspenger) skjer automatisk, og ytelsen stanses midlertidig. Midlertidig stans av sykepengene etter åtte uker skjer også automatisk med mindre det er gitt unntak fra aktivitetskravet.

I en evaluering av sykefraværsoppfølgingen fra 2013³³ hevdet det at aktivitetskravet i liten grad blir håndhevet, og at det nesten alltid gis unntak fra aktivitetskravet. Der det ikke er gitt unntak fra aktivitetskravet, skal Arbeids- og velferdsetaten sende brev til den sykmeldte om midlertidig stans av sykepengene. De fleste av disse fremskaffer nye opplysninger som gir grunnlag for unntak fra aktivitetskravet, etter at de har mottatt brevet om midlertidig stans, slik at de ikke får varig stans av sykepengene. I så fall kan sykepengene etterbetales for perioden fra åtte uker inntil tolv uker.

Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det sendt ut brev om midlertidig stans av sykepengene til 9 pst. av de med full sykmelding ved åtte uker i 2014. Dette innebærer at det ble gitt unntak fra aktivitetskravet for mer enn ni av ti med full sykmelding. Totalt ble det sendt ut 14 300 brev om midlertidig stans av sykepengene i 2014. I 2015 ble det sendt ut 29 000 brev om midlertidig stans av sykepengene, noe som tilsvarer 20 pst. av de med full sykmelding ved åtte uker i 2015. Den sterke økningen i antall brev om midlertidig stans av sykepenger fra 2014 til 2015 har sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens mer konsekvente håndheving av aktivitetskravet i sykepengereguleringen i 2015. Det foreligger ikke tall på hvor mange som får stanset sykepengene varig som følge av brudd på aktivitetskravet, men i en artikkel av Nossen og Brage³⁴ beregnes det at en svært liten andel får vedtak om varig stans av sykepengene. Ved manglende medvirkning fra brukeren fikk i overkant av 100 personer årlig stoppet sykepengene sine varig i årene 2012–2014.

Det foreligger lite systematisk informasjon om dagens håndheving av aktivitetskravene i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Stans av ytelsen når meldeplikten ikke overholdes skjer automatisk, og det foreligger ikke tall på hvor mange slike saker som blir stoppet. Hvorvidt ytelsen skal stanses som følge av at aktivitetsplanen ikke følges som forutsatt, er en mer skjønnsmessig vurdering. Det foreligger heller ikke tall på hvor mange slike saker som blir stoppet, men vi vet at det er få.

³³ Solveig Osborg Ose, Karin Dyrstad, Ingunn Brattlid, Rune Slettebak, Heidi Jensberg, Roland Mandal, Jan Lippestad og Ivar Pettersen (2013): «Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?», Sintef.

³⁴ Jon Petter Nossen og Søren Brage (2015) «Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenger – hvordan påvirkes sykefraværet?» Arbeid og velferd 3/2015. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Boks 3.4 Aktivitetskrav i de ulike inntektssikringsordningene og reaksjoner ved brudd på kravene

Sykepenger: Den sykmeldte skal så tidlig som mulig og senest innen åtte uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet. Det kan gis unntak fra aktivitetskravet når medisinske grunner er til hinder for slik aktivitet, eller det ikke er mulig å tilrettelegge på arbeidsplassen. Dersom den sykmeldte ikke prøver seg i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, sendes det rutinemessig et brev om midlertidig stans til den sykmeldte. Sykepengene stanses uten varsel, og det varsles samtidig om at sykepengene senere kan stoppes varig. Ved manglende medvirkning fra brukeren, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere varig stans av ytelsen.

Arbeidsavklaringspenger: Mottakeren skal være i behandling, delta i arbeidsrettede tiltak eller få annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Mottaker skal bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Videre plikter mottaker å melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag ved å sende inn meldekort og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen. Ytelsen skal falle bort dersom bruker ikke følger opp fastsatt aktivitet. Ytelsen kan stoppes midlertidig inntil vilkårene igjen er oppfylt. Ytelsen kan også stoppes varig dersom bruddet på aktivitetsplikten er omfattende. Ved begge tilfeller skal det sendes ut forhåndsvarsel om stans. Ytelsen skal også stoppes midlertidig dersom mottakeren ikke sender inn meldekort hver 14. dag. I slike tilfeller varsles det ikke om stans på forhånd.

Krav om en helserelatert ytelse i folketrygden kan avslås, og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses dersom bruker uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak. Ytelsene kan videre også helt eller delvis holdes tilbake eller stanses dersom bruker uten rimelig grunn unnlater å rette seg etter legens råd. Det samme gjelder dersom bruker opptrer på en

måte som han eller hun bør forstå kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten.

Dagpenger: Det er et hovedvilkår at den som mottar dagpenger ansees som en reell arbeidssøker. I dette ligger et krav om aktiv arbeidssøking samt full geografisk og yrkesmessig mobilitet. I forskrift har Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å pålegge spesifikke aktivitetskrav som underbygger kravet om å være reell arbeidssøker. Dette er i praksis gjennomført ved krav om jobblogg eller liknende dokumentasjon for jobbsøkingaktivitet. Dagpengene kan stanses dersom man ikke oppfyller avtalte aktivitetskrav. Dagpengemottakere som selv kan lastes for å være uten arbeid, eller som uten rimelig grunn unnlater å møte ved NAV-kontoret etter innkalling, kan ilegges forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall av dagpenger. Hvis forhold som fører til sanksjon inntreffer flere ganger i løpet av tolv måneder, blir sanksjonen strengere ved at bortfallsperioden forlenges. For å få utbetalt dagpenger må man melde fra om aktivitet siste 14 dager, ved meldekort eller e-melding. Meldingen gir grunnlag for beregning av ytelsene og bekrefter status som arbeidssøker de neste 14 dagene. Manglende melding fører automatisk til midlertidig stans av ytelsene, inntil bruker igjen melder seg. Meldingene behandles maskinelt og stans gjøres uten forhåndsvarsel.

Overgangsstonad: Den enslige moren eller faren må oppfylle kravet til yrkesrettet aktivitet, som inntreer når barnet er fylt ett år. Aktivitetskravet er blitt skjerpet de siste årene, ved at kravet om aktivitet nå inntreer tidligere i stonadsperioden enn før. Oppfylles ikke aktivitetskravet, kan stonaden stanses inntil vilkårene igjen er oppfylt. Den kan dessuten stanses i en måned ved manglende deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og manglende frammøte ved NAV-kontoret.

Boks 3.4 forts.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven: Kommunene kan stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønaden. For bl.a. å sikre lik praksis mellom kommunene vedtok Stortinget i mars 2015 at kommunene skal stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.¹ Lovendringen er foreløpig ikke trådt i kraft. Det vises til omtale av saken i Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

Kvalifiseringsstønad: Det er aktivitetskrav knyttet til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Kvalifiseringsprogrammet skal være på fulltid, dvs. 37 ½ time per uke. Stønaden utbetales etter

skuddsvis basert på registrert frammøte på programmet. Den reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til. Kommunen kan også stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Ved omfattende fravær må kommunen vurdere spørsmål om stans ut fra hensyn til hvor lenge deltakeren har deltatt i programmet, nytte, progresjon og motivasjon, hyppighet av fraværet og fraværsgrunner.

¹ Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

Ifølge Sintefs evaluering av arbeidsavklaringspenger³⁵ mener rundt halvparten av de NAV-ansatte at aktivitetskravene og sanksjonene knyttet til manglende aktivitet fungerer etter hensikten. Resten er enten usikre (rundt 30 pst.) eller mener de ikke fungerer etter hensikten (20 pst.). Ansatte ved NAV Forvaltning gir uttrykk for at det er ulik praksis blant NAV-kontorene når det gjelder rutiner knyttet til håndheving av aktivitetskravet og reaksjoner/sanksjoner ved brudd på aktivitetskravet. Ifølge Sintefs evaluering fører et tungt byråkratisk system til at ytelsen stoppes relativt sjelden. Sintef anbefaler at det bør vurderes om avslutningen av saker når bruker ikke følger opp kan gjøres mindre byråkratisk og med mer automatikk.

Arbeids- og velferdsetaten har egne retningslinjer om innkalling av arbeidssøkere innen en viss tid, og om oppfølging også med tanke på kontroll av om aktivitetsplikten – jobbsøking – overholdes. Til tross for tydelig regelverk og tydelige retningslinjer, informerer Arbeids- og velferdsdirektoratet om at praktiseringen av aktivitetskrav, mobilitetskrav og sanksjonsregler i noen grad varierer mellom ulike fylker og ulike NAV-kontor. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er etaten blitt bedre til å stille aktivitetskrav til dagpengemottakere, men stikkontroller og aksjoner med gruppeinnkallinger har vist at det fortsatt er et betydelig forbedringspotensial knyttet til praktiseringen.

Gjeldende mobilitetskrav praktiseres i mindre grad enn regelverket tilsier og sanksjoner benyttes i mindre grad enn regelverket åpner for.

Reglene om forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall av dagpenger skal praktiseres konsekvent og strengt. I 2014 fattet Arbeids- og velferdsetaten om lag om lag 7 000 vedtak om tidsbegrenset bortfall, hvorav 2/3 var bortfall som følge av å ikke ha møtt ved NAV-kontoret etter innkalling. I samme tidsrom ble det fattet om lag 11 000 vedtak om forlenget ventetid før utbetaling av dagpenger.

For mottakere av overgangsstønad som har som aktivitet å være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, gjelder de samme krav til aktivitet som for dagpengemottakere. Etaten har retningslinjer om oppfølging, men har lite systematisk kunnskap om praktiseringen.

Adgangen til å stanse en helserelatert ytelse dersom mottakeren uten rimelig grunn unnlater å rette seg etter legens råd eller opptrer på en måte som kan forverre helsetilstanden/forlenge arbeidsuførheten, benyttes i praksis ikke.

En undersøkelse utført av Proba samfunnsanalyse³⁶ i 2013 viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Hvilke reaksjoner brudd på vilkår medfører varierer også fra kontor til kontor. De vanligste reaksjonene er reduksjon av stønaden

³⁵ Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «*Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsrette rehabilitering.

³⁶ Proba samfunnsanalyse (2013) «*Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*», rapport 2013-09.

Boks 3.5 Hedmarks-prosjektet

I 2012 gjennomførte NAV Hedmark en evaluering av kvaliteten på sykefraværsoppfølgingen i fylket, og konkluderte bl.a. med at aktivitetskravet i liten grad ble praktisert. Våren 2013 la NAV Hedmark om praksis for å håndheve aktivitetskravet, og satte i verk flere tiltak. Tiltakene innebar bl.a. faglig støtte til NAV-kontorets saksbehandlere, informasjonskampanje og endring av brevet som sendes ut med varsel om midlertidig stans av sykepengene ved brudd på aktivitetsplikten.

En effektanalyse¹ viser at tiltakene har hatt en positiv effekt. I samme måned som tiltaket ble innført i Hedmark ble andelen unntak fra aktivitetskravet redusert fra om lag 97 pst. til 60 pst. Tiltakene har bidratt til at sykefraværet i Hedmark ble redusert med 10 pst., mens det for landet som helhet ble redusert med 2 pst.

Hovedeffekten er kortere varighet for sykefraværet. Analysen viser at økt friskmelding inntrer både lenge før åtteukerstidspunktet og senere enn dette i sykefraværet. Resultatene indikerer bl.a. at tiltakene har påvirket fastlegene til å friskmelde tidligere og gradere mer. Tiltaket har også bidratt til en nedgang i antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i Hedmark bl.a. fordi færre går ut sykmeldingsperioden. Hedmarksmodellen for sykefraværsoppfølging prøves nå ut i Rogaland, Buskerud og Aust-Agder som et forsøksprosjekt i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹ Inger Cathrine Kann, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet» Arbeid og velferd 3/2014. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

og utsettelse av mottak av stønad til vilkåret er oppfylt.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal ha tett oppfølging fra NAV-kontoret. Det forutsettes nær kontakt med tiltaksarrangører og andre for å fange opp en deltakers fravær og ev. følge opp med bedre tilrettelegging. Det finnes ikke sikker kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging av deltakere som har ugyldig fravær fra kvalifiseringsprogrammet. I 2014 ble kvalifiseringsprogrammet til 350 deltakere varig avbrutt på grunn av uteblivelse. I samme år hadde 2 300 personer fullført programmet eller avsluttet programmet etter avtale og 5 700 deltakere var fremdeles i programmet ved utgangen av året.

3.4.2 Diskusjon av aktivitetskravene i inntektssikringsordningene

Bruk av aktivitetskrav i inntektssikringsordningene bidrar til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til jobb og gi legitimitet til velferdsordningene. Mulighetene til å stille aktivitetskrav henger bl.a. nært sammen med hva som kan tilbys av aktiviteter i form av tiltak. Det er likevel mulig å stille krav til egenaktivitet i form av arbeidssøking (dagpengemottakere og enslig mor eller far med overgangsstønad), egentrening og deltakelse i møter. Det må videre kunne kreves at egenaktivitet dokumenteres. I dagpengeregelverket er det forskriftshjemmel for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne ilegge helt konkrete aktivi-

tetskrav som underbygger vilkåret om å være *reell arbeidssøker*. Liknende hjemmel for konkretisering av aktiviteter kan vurderes i øvrige ordninger.

Brudd på avtalt aktivitet uten rimelig grunn skal ha konsekvenser uavhengig av hvilken ytelse en bruker mottar. Et regelverk som støtter opp om konsekvent bruk av aktivitetskrav, må samtidig ivareta behovet for individuell tilpasning bl.a. ut i fra hensyn til arbeidsmarkedet, helseproblemer eller redusert funksjonsnivå.

Siden inntektssikringsordningene skal fylle så ulike oppgaver, er det også naturlig at det er en viss variasjon i aktivitetskravene for de ulike ordningene. Likevel er det ikke hensiktsmessig at aktivitetskravene skal følges opp eller håndheves ulikt avhengig av ordning eller NAV-kontor. Selv når det etter regelverk, retningslinjer og i aktivitetsplaner er gitt klare føringer om aktiviteter, viser det seg at aktivitetene i varierende grad blir fulgt opp i praksis. Blant annet viser Hedmarksprosjektet at i de tilfellene etaten har informasjon om manglende oppfølging av aktivitetsplikten/manglende medvirkning fra arbeidstaker, fører melding om at sykepengene er midlertidig stanset til at pliktene følges opp. Dette indikerer at trusselen om stans av sykepenger virker, og at dette er en hensiktsmessig reaksjon.

Ekspertgruppen anbefaler at Arbeids- og velferdsetaten baserer seg på erfaringene fra Hedmark og sikter mot at denne helhetlige innsatsen og praktiseringen av aktivitetskravet i sykepenge-

regelverket gjennomføres på landsbasis. Gruppen viser til at en konsekvent praktisering av regelverket vil tydeliggjøre forventninger om at arbeidsgiver og den sykmeldte skal søke å finne muligheter på arbeidsplassen. Det vil videre bidra til å etablere dialog og arbeidsutprøving. Dermed får arbeidsgiver og sykmeldt et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om den sykmeldte vil komme tilbake eller ikke, og om det er behov for bistand fra NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har iverksatt kompetansetiltak og implementeringsaktiviteter med sikte på at aktivitetskravet skal håndheves konsekvent i hele landet. I tillegg pågår et evalueringsprosjekt i tre fylker der oppfølgingsrutinene fra Hedmark prøves ut.

Ekspertgruppen anbefaler videre at brudd på aktivitetsplikten skal reguleres likt mellom de ulike ordningene og føre til stans av ytelsen i en kort periode. De foreslår at reaksjonene skal være umiddelbare og milde framfor sjeldne og alvorlige.

3.4.3 Tydeligere forventninger og krav til aktivitet

I alle ytelsene stilles det krav om aktivitet og medvirkning for at bruker skal ha rett til ytelsen. Aktivitetspliktene i de ulike ytelsene er imidlertid ulikt uformet. Det samme gjelder medvirkningspliktene. Mens sykepengeordningen har tydelige krav til hvilken medvirkning som forventes av brukeren, er medvirkningsplikten innen ordningen med arbeidsavklaringspenger mindre presis.

Det er ikke mulig å komme tilbake til arbeidslivet uten brukers medvirkning i de ulike trinn av prosessen. Det kan derfor være behov for å ansvarliggjøre bruker i større grad til å bidra, slik at de tiltak som iverksettes blir så effektive som mulig. I sykepengeregelverket er det tydelige krav til brukers aktivitet og medvirkning i sykefraværsløpet. Det kan vurderes om det også er behov for tilsvarende krav i de øvrige ordningene. Det er etter Regjeringens vurdering nødvendig og rimelig å kreve at bruker medvirker som grunnlag for retten til å opprettholde ytelsen.

Adgangen i folketrygdloven § 21-8 til å avslå eller stanse en helserelatert ytelse dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, eller uten rimelig grunn unnlater å rette seg etter legens råd, brukes i praksis ikke. Departementet mener at det i det videre arbeidet bør vurderes om det er behov for å endre bestemmelsen slik at den blir mer anvendelig. På den måten vil

det bli en generell bestemmelse i folketrygdloven som regulerer hva som skal skje dersom man har gitt feil opplysninger og hva som skal skje ved manglende overholdelse av aktivitetskravet i de ulike ytelsene.

Departementet vil vurdere behovet for å konkretisere aktivitetskravene i de ulike livsoppholdsytelsene, f.eks. gjennom sterkere krav til å dokumentere egenaktivitet, og vurdere hvordan man kan sikre hensiktsmessig oppfølging og kontroll av avtalte eller pålagte aktiviteter.

3.4.4 Forslag til et mer nyansert og effektivt reaksjonssystem

Regjeringen mener at man som utgangspunkt må bygge på dialog og positive insentiver. Samtidig er det en forutsetning at arbeids- og velferdsforvaltningen må være utstyrt med gode og effektive reaksjons-/sanksjonsmidler, slik at de kan fremtvinge aktivitet når pliktene ikke overholdes. Trusselen om «straff» mister sin allmennpreventive virkning dersom forvaltningen ikke følger opp brudd på aktivitetsplikten. Erfaringene fra fylker som har hatt en systematisk oppfølging og håndheving av aktivitetskravet i sykepengeordningen viser at det medvirker til redusert varighet på sykefraværet. Regjeringen mener derfor det er grunn til å se nærmere på hvorvidt arbeids- og velferdsforvaltningen er utstyrt med tilstrekkelig gode og effektive reaksjons- og sanksjonsmidler. Videre er det viktig at gjeldende regler på området praktiseres på en god og konsekvent måte. Det vises i den sammenheng til at Arbeids- og velferdsetaten nå arbeider med å øke kompetanse og trygghet hos medarbeidere for bruk av sanksjoner, bl.a. for å styrke kravet om geografisk mobilitet hos arbeidsledige.

Regjeringen mener det er behov for å vurdere å innføre et mer likeartet og nyansert reaksjons- og sanksjonssystem for de ulike livsoppholdsytelsene. Herunder bør det vurderes å etablere en mulighet for mildere reaksjoner. Dette fordi stans av ytelsen i noen tilfeller kan oppfattes å være en for streng reaksjon, noe som kan medføre at ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen i slike tilfeller lar være å håndheve plikten.

Videre vil Regjeringen vurdere behovet for strengere sanksjoner overfor brukere med gjentatte og alvorlige brudd på aktivitetskravet, tilsvarende de man har i dagpengeordningen, også for øvrige ytelser.

En nærmere harmonisering av regelverket for ytelsene kan bidra til mindre usikkerhet blant brukerne når det gjelder brukers plikter og hvilke

reaksjoner en vil bli stilt overfor ved brudd på disse. Videre kan det bidra til en tydelighet for ansatte ved NAV-kontorene.

3.5 Oppsummering av forslag for å styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen fra NAV-kontoret

Regjeringen har store ambisjoner på arbeids- og velferdsområdet, og vil føre en aktiv arbeids- og velferdspolitik med sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Mange som står utenfor arbeidslivet, vil ha behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen for å styrke sine muligheter til å forbli i eller å få et inntektsgivende arbeid.

Dette kapitlet angir retningsvalg og forslag knyttet til den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontoret. Formålet er å gi brukerne bedre og mer målrettede tjenester, og å legge til rette for en tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging av de brukerne som har behov for det:

- Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi skal bidra til bedre digitale tjenester for brukerne og frigjøre mest mulig ressurser til å drive arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontorene. Kanalstrategien skal videreutvikles.
- Unge skal være en prioritert målgruppe for arbeidsrettet bistand. Garantiordningene skal forenkles for å oppnå en klarere og mer entydig prioritering av unge.
- Gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene skal forenkles med sikte på økt arbeidsretting, avbyråkratisering og bedre brukermedvirkning.
- Regjeringen vil gjennomgå aktivitetskravene i de ulike livsoppholdsytelsene med sikte på konkretisering.
- Regjeringen vil påse at arbeids- og velferdsforvaltningen er utstyrt med tilstrekkelig gode reaksjons- og sanksjonsmidler, og om mulig innføre et mer likeartet og nyansert reaksjons- og sanksjonssystem i de ulike ytelsene.

4 Arbeids- og velferdsetatens rolle i arbeidsmarkedet

4.1 Innledning

Et velfungerende arbeidsmarked skal legge til rette for effektiv utnyttelse av arbeidskraften, og sørge for at prosessen med å bringe sammen de som tilbyr og de som etterspør arbeidskraft, skjer raskt og effektivt. Dette kan bidra til kortere ledighetsperioder, bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse og økt verdiskapning. De fleste jobbskiftene i arbeidslivet skjer frivillig og håndteres av den enkelte uten behov eller ønske om medvirkning fra offentlige organer. Det er først når arbeidsgiver ikke finner aktuelle kandidater til ledige stillinger, eller arbeidssøkere har problemer med å finne ledige stillinger, at Arbeids- og velferdsetaten skal yte bistand.

Arbeids- og velferdsetaten har en lang rekke tjenester som kan nyttes for å bistå arbeidssøkere og arbeidsgivere. *Arbeidsformidling* innebærer at en arbeidssøker får informasjon eller bistand til å komme i kontakt med en aktuell arbeidsgiver, og på bakgrunn av denne informasjonen eller bistanden ansettes hos en arbeidsgiver. Formidlingstjenestene til arbeidssøkere omfatter bl.a. oversikt over ledige jobber og en database hvor den enkelte arbeidssøker kan legge ut sin CV. Det kan også omfatte hjelp fra veiledere ved NAV-kontoret til å orientere seg i arbeidsmarkedet og komme i kontakt med mulige arbeidsgivere, elektronisk informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten eller bistand gjennom bruk av ulike arbeidsmarkedstiltak.

Rekrutteringsbistand innebærer at en arbeidsgiver får informasjon eller bistand til å komme i kontakt med en kompetent arbeidssøker, og med bakgrunn i denne informasjonen eller bistanden ansetter vedkommende. Rekrutteringstjenestene til arbeidsgiver omfatter bl.a. tilgang til etatens CV-database på nav.no, arbeidsgivertelefonen og personlig bistand fra NAV-kontoret for å finne aktuelle kandidater til ledige stillinger.

4.2 Anbefalinger fra OECD knyttet til tjenester fra arbeidsmarkeds-etatene

I Employment Outlook, publisert av OECD sommeren 2015, presenteres anbefalinger knyttet til aktiviseringspolitikk og arbeidsformidling. Anbefalingene er basert på en bred gjennomgang av aktiviseringspolitikken for arbeidsledige og utsatte grupper på arbeidsmarkedet i flere land, fra OECDs tidligere analyser på området og gjennomgang av eksisterende forskning.

OECD viser til den offentlige arbeidsformidlingens sentrale rolle i aktiviseringspolitikken, særlig overfor ytelsesmottakere og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. En viktig oppgave for arbeidsmarkedspolitikken er, ifølge OECD, å bidra til en god tilpasning mellom etterspørsel (ledige stillinger) og tilbud (arbeidssøkere) av arbeidskraft. Dette innebærer bl.a. god rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Videre bør det legges til rette for god kobling av arbeidsgivere og arbeidssøkere gjennom bruk av IKT.

OECD summerer opp sine observasjoner og politikk anbefalinger vedrørende aktiviseringspolitikk og arbeidsformidling i følgende punkter:

- Det må legges vekt på god matching og formidling av arbeidstakere til ledige jobber. Det er viktig at denne jobbsøkingstøtten er av høy kvalitet, tilpasset den enkeltes behov. Mange land har gode erfaringer med å følge og kontrollere arbeidssøkeres jobbsøking.
- Arbeidsformidlingen må ha god arbeidsgiverkontakt og yte god service til arbeidsgivere.
- IKT endrer måten arbeidsformidlingen utføres på, fordi den endrer måten folk generelt samhandler på, inkludert aktørene i arbeidslivet.
- Effekter av tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak varierer, men erfaringer viser at veldesignede og målrettede tiltak kan ha god effekt. En rekke europeiske studier tyder f.eks. på at tiltak som i første rekke er rettet mot arbeidslivet, med støtte og oppmuntring til jobbsøkeaktiviteter og rask utplassering i arbeidslivet, er mer effektive enn tradisjonelle opplærings tiltak. Opplærings tiltak tar ofte tid, har betyde-

lige innlåsingseffekter mens tiltaket varer, men kan ha langsiktige positive effekter.

- Effektiviteten i arbeidsformidlingen kan forbedres gjennom resultatstyring og evalueringer bl.a. ved innføring av nye tiltak. Evalueringer kan både gi innspill til endringer i innretningen av tiltaket eller å avslutte tiltak med liten eller ingen effekt, samtidig som de kan fremme bruk av kostnadseffektive tiltak.

Anbefalingene fra OECD er i stor grad i overensstemmelse med kunnskapen vi har om vellykket aktiviseringsarbeid i Norge, og den norske politikken er på mange måter i tråd med anbefalingene fra OECD.

4.3 Ekspertgruppens vurdering av Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede innsats

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen, drøfter bl.a. Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede tiltak og tjenester. Ekspertgruppen finner at NAV-kontoret i for liten grad møter arbeidssøkeren med en helhetlig tilnærming og oppfølging. Videre mener ekspertgruppen at NAV-kontoret må ha tettere kontakt med arbeidsgivere enn i dag. NAV-veiledere må kunne se arbeidssøkeren fra arbeidsgivers perspektiv og ut fra dette tilby nødvendig bistand slik at arbeidssøkerne kommer i jobb.

Ekspertgruppen peker på to områder med potensial for forbedring. For det første kan rekrutteringsbistanden til arbeidsgiverne styrkes og bedres, for å redusere tiden ledige stillinger står ubesatt og i større grad å legge til rette for ansettelse av jobbsøkere. Videre påpeker ekspertgruppen at Arbeids- og velferdsetaten kan bli bedre på å koble arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Samtidig understreker ekspertgruppen at arbeidsmarkedet bør være mest mulig selvregulerende. Det innebærer at flest mulig av strømmene på arbeidsmarkedet skjer uten behov for myndighetenes medvirkning. Arbeids- og velferdsetaten bør konsentrere sine ressurser til områder hvor markedet ikke leverer tilfredsstillende løsninger, og prioritere sine ressurser mot oppgaver som aktørene i markedet ikke løser på egenhånd.

I høringen av ekspertgruppens rapport er det bred enighet om at NAV-kontorene må øke sin kontakt med arbeidsgivere og styrke sin kompetanse om arbeidslivet. Selv om Arbeids- og velferdsetaten allerede har tatt mange skritt i retning av å bli en tydeligere, mer arbeidsrettet organisa-

sjon, mener også Arbeids- og velferdsdirektoratet at arbeidsmarkedsinnsatsen kan forbedres. Flere brukerorganisasjoner støtter forslaget om styrket samarbeid og kontakt mellom de lokale NAV-kontorene og det lokale nærings- og arbeidslivet. Kommunene og KS gir sin støtte til dette og begrunner det med at det er i arbeidslivet jobbene skapes og jobbskiftene skjer.

4.4 Status for Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede tjenester

For å drive et godt rekrutterings- og formidlingsarbeid, er det avgjørende å ha god kunnskap om arbeidsmarkedet og kjennskap til arbeidsgiveres behov. Flere forskningsrapporter har pekt på at kontakten med det lokale arbeidslivet (markedsarbeidet) var svekket de første årene etter NAV-reformen, da mye ressurser gikk med på å iverksette reformen og håndtere restanser på ytelsesområdet. Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen, mente at arbeidsgivere var en lite prioritert målgruppe for Arbeids- og velferdsetatens innsats. Bildet er imidlertid noe mer sammensatt enn ekspertgruppens konklusjoner tilsier.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det arbeidet aktivt for å styrke arbeidsmarkedskompetansen i Arbeids- og velferdsetaten de senere årene. Det er bl.a. utarbeidet en veileder for markedsarbeid og en standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, som skal gi bedre kvalitet i arbeidet. I tillegg er det gjennomført kompetanseheving, og et stort antall NAV-veiledere har gjennomført grunnleggende kurs i arbeidsmarkedskompetanse.

De fleste fylker har organisert markedsarbeidet i egne markedsteam og opprettet egne arbeidsgiverkontakter. De fleste fylker har også laget forpliktende rekrutteringsavtaler med arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsetaten arrangerer også jobbmesser, hvor arbeidsgivere kan møte potensielle arbeidstakere.

En undersøkelse gjennomført i regi av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) indikerer at utviklingen i etatens formidlings- og rekrutteringsarbeid er positiv.¹ AFI finner bl.a. at formidlings- og rekrutteringsarbeidet har høy prioritet ved to tredjedeler av NAV-kontorene i dag, mot kun en fjerdedel tidligere. Prioritering av disse

¹ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014) «NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester». Høgskolen i Oslo og Akershus. AFI-rapport 14:2014.

oppgavene i NAV-kontoret er et tegn på at etaten bruker mer ressurser på og øker kompetansen om arbeidsgivere.

Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere fra 2015² viser at arbeidsgiveres bruk av Arbeids- og velferdsetatens tjenester til rekruttering av aktuelle kandidater til ledige stillinger er synkende. Arbeids- og velferdsetaten bruker relativt lite ressurser på rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. En begrenset andel av arbeidsgiverne i brukerundersøkelsen har fått bistand fra etaten til å finne aktuelle arbeidssøkere, meldt ledige stillinger til et NAV-kontor eller benyttet CV-basen på nav.no til å søke etter aktuelle kandidater. Brukerundersøkelsen viser at det først og fremst er informasjon og veiledning arbeidsgivere søker hos etaten.

For å følge utviklingen knyttet til arbeidsformidling tett, har departementet bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å rapportere på formidling til arbeid, nærmere bestemt andelen stillinger meldt til Arbeids- og velferdsetaten med tilvisning. Stilling med tilvisning innebærer at en arbeidsgiver kontakter etaten direkte for å melde inn en ledig stilling, og at etaten henviser en arbeidssøker til denne stillingen. Andelen stillinger meldt til Arbeids- og velferdsetaten med tilvisning var i gjennomsnitt 87 pst. i 2015, en nedgang på to prosentpoeng sammenliknet med 2014. Arbeids- og velferdsdirektoratet forklarer nedgangen med at andelen direkte meldte stillinger til Arbeids- og velferdsetaten har økt med 34 pst. i 2015. Økningen kan indikere at arbeidsgiverne har større tillit til etatens arbeidsmarkedsinnsats. Samtidig har den økte stillingstilgangen medført en noe redusert tilvisningsandel. Kunnskap om formidlinger krever at etaten innhenter informasjon fra arbeidsgiver etter at rekrutteringsprosessen er avsluttet. Dette påvirker registreringspraksisen.

4.4.1 utfordringer

Selv om det er tegn til bedring i Arbeids- og velferdsetatens markedsarbeid, er det fortsatt utfordringer i arbeidet med formidlingsbistand til arbeidssøkere og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere.

En hovedoppgave for Arbeids- og velferdsetaten er å bidra til å få flere i arbeid og færre på stønad gjennom kvalitativt god arbeidsrettet bistand og tjenester til jobbsøkere og arbeidsgivere. Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere er sentralt for å lykkes med Arbeids- og velferdsetatens opp-

følgingsarbeid overfor arbeidssøkere. Samtidig er det flere forhold som tyder på at dette området ikke har vært tilstrekkelig dimensjonert. Arbeidsgivere bør bli en viktigere målgruppe for etatens innsats. Det er behov for å øke omfanget av arbeidsgiverkontakten ytterligere for å styrke arbeidsmarkedskompetansen og rekrutterings- og formidlingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten skal også ha god beredskap for å bistå bedrifter som melder om permitteringer eller nedbemanning.

Etaten må kunne tilby både arbeidssøkere og arbeidsgivere oppfølging som er behovstilpasset og målrettet mot et ansettelsesforhold. Dette forutsetter tilstrekkelige ressurser til å drive god oppfølging, og at fokuset på formidling og rekruttering gjenspeiles i aktiviteter, organisering og samarbeid både innad og med eksterne aktører.

Videre må etaten videreutvikle og styrke samarbeid og bruk av private aktører, herunder bemanningsbyråene. NAV regionalt må også samarbeide godt med andre aktører som har ansvar for utdannings- og næringspolitikk i fylkene, herunder fylkeskommunen som har ansvar for videregående opplæring og fagskoler, og som har et næringsrettet virkemiddelapparat.

Regjeringen vil styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsinnsats overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere.

4.5 Tilgang på informasjon bidrar til et godt fungerende arbeidsmarked

Fra samfunnets side er det viktig at hele landet fungerer som ett arbeidsmarked. Løpende og oppdatert informasjon om ledige stillinger i hele landet og tilgang på informasjon om kompetansen til arbeidssøkerne, er viktig for å oppnå dette. Å samle, systematisere og gjøre tilgjengelig informasjon bidrar til at koblinger mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere kan gjennomføres raskt og effektivt, uavhengig av hvor i landet de befinner seg.

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen argumenterer for at Arbeids- og velferdsetaten i større grad bør sikre grunnlagsinformasjon om stillingsmarkedet. Etter ekspertgruppens vurdering er det behov for en offentlig stillingsdatabase for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne gi jobbsøkerne god formidlingsbistand.

Arbeids- og velferdsetaten har i dag en nasjonal stillingsdatabase. Databasen med ledige stillinger er tilgjengelig for alle virksomheter. Bedrifter

² Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2015. Rapport, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

som ønsker å offentliggjøre ledige stillinger, kan legge disse inn uten å betale for tjenesten. Arbeids- og velferdsetatens stillingsbase omfatter i underkant av 30 pst. av stillingsmarkedet, og denne andelen har vært stabil over de siste årene.

Stillingsdatabasen inneholder med andre ord en begrenset andel av de ledige stillingene. Det grå stillingsmarkedet brukes som betegnelse på den delen av det norske stillingsmarkedet som ikke er offentlig utlyst. Omfanget av det grå stillingsmarkedet er usikkert, men antas å utgjøre en betydelig andel av det totale antall stillinger i Norge. På usikkert grunnlag anslår ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen, at det grå stillingsmarkedet kan utgjøre over 70 pst. av det samlede stillingsmarkedet. Forklaringer på dette er at arbeidsgivere i større grad velger å annonsere stillinger på egne nettsider, gjennom byråer eller andre nettsted. Virksomheter ansetter også gjennom personlige nettverk og bekjentskapskretser, eller ved at arbeidssøkere selv tar kontakt med bedriften.

Det grå stillingsmarkedet kan være en begrensning for arbeidsmarkedets funksjonsmåte og målet om et velfungerende arbeidsmarked. Begrenset informasjonstilgang om ledige stillinger kan medføre at arbeidssøkere som har den etterspurte kompetansen, ikke finner fram til arbeidsgivere med rekrutteringsbehov. Arbeidsgivere kan på denne måten gå glipp av relevant informasjon om kvalifiserte arbeidssøkere, deres CV-er og jobbønsker.

Arbeids- og velferdsetaten har en viktig rolle når det gjelder å legge til rette for god informasjon om arbeidsmarkedet. I undersøkelsen fra AFI om formidlings- og rekrutteringsbistand, ble ansatte ved NAV-kontorene spurt om hvilke informasjonskanaler de bruker for å få kjennskap til ledige stillinger. Av informasjonskanalene som kartlegges i undersøkelsen, er nav.no den viktigste informasjonskanalen for veilederne ved NAV-kontorene.³

Videreutvikling av stillingsbasen vil være et viktig tiltak for å bedre informasjonstilgangen for arbeidssøkerne, arbeidsgiverne og for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsmarkedetsloven slår fast at arbeidsgivere plikter å melde ledige stillinger til Arbeids- og velferdsetaten. Blir stillingen besatt umiddelbart, faller meldeplikten bort. Samtidig er det en begrenset andel av ledige stillinger som lyses ut i offentlige kanaler. Ekspertgruppen foreslår å ta i

bruk lovhjemmelen som pålegger arbeidsgivere å melde ledige stillinger til Arbeids- og velferdsetaten. Hjemmelen kan åpne for at private tilbydere i stillingsmarkedet i praksis leverer inn disse opplysningene på vegne av arbeidsgiverne.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsdirektoratet i første omgang går i dialog med de aktuelle aktørene med sikte på å finne frivillige løsninger, framfor å praktisere lovhjemmelen om meldeplikt strengere. Dette forutsetter at Arbeids- og velferdsetaten legger opp til å utvikle tjenester og funksjonalitet som gjør det mer attraktivt for arbeidsgivere og arbeidssøkere å benytte tjenestene og, ved økt bruk av disse tjenestene, sikre seg en større del av informasjonen om ledige stillinger og aktuelle kandidater. Det legges opp til et tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommersielle aktører på arbeidsmarkedet, som private arbeidsformidlere og rekrutterings- og bemanningsbyråer, med sikte på å øke tilgangen til informasjon om ledige stillinger. Samlet vil dette styrke Arbeids- og velferdsetatens innsats for å tilby bedre informasjon om arbeidsmarkedet til arbeidssøkere og arbeidsgivere.

4.6 Formidlingsbistand til arbeidssøkere

Formidlingsrettet bistand må bygge på kjennskap til arbeidsmarkedet, nettverk og gode relasjoner til arbeidsgivere. For arbeidssøkere som i stor grad klarer seg selv, vil Arbeids- og velferdsetaten motivere til egenaktivitet og veilede i bruk av selvbetjeningsløsninger. For de arbeidssøkerne som har behov for bistand for å komme i arbeid, har etaten en bred portefølje av tiltak som kan anvendes avhengig av den enkeltes behov og situasjonen på arbeidsmarkedet.

Effektive arbeidsrettede tjenester med sikte på rask overgang til arbeid er særlig viktig i en situasjon preget av et svekket arbeidsmarked og til dels høy ledighet i bestemte geografiske områder, samtidig som det er etterspørsel etter arbeidskraft i andre deler av landet. I en slik situasjon er etatens formidlingsinnsats et viktig virkemiddel for å motvirke høy arbeidsledighet og lange ledighetsperioder for arbeidssøkerne i områder med høy ledighet.

For å anses som en reell arbeidssøker må man som hovedregel være i stand til og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, hvor som helst i Norge og uavhengig av om det er på heltid eller deltid. I tillegg må man være

³ Svenn-Erik Mamelund og Steinar Widding (2014) «NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester». Høgskolen i Oslo og Akershus. AFI-rapport 14:2014.

villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak hvor som helst i Norge. Dette innebærer at dagpengemottakere må være villige til å flytte eller pendle for ta arbeid der arbeid finnes.

I kravet om å være reell arbeidssøker ligger det også et krav om å være aktiv arbeidssøker. Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge helt konkrete aktivitetskrav, bl.a. krav om å dokumentere jobbsøkningsaktiviteter. Aktivitetskrav og reaksjoner ved brudd på disse er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Aktivitetskrav bidrar til at de personene som har de beste jobbmulighetene i større grad enn andre vil avslutte ledighetsperioden. En streng håndheving av regelverket vil derfor kunne bidra til å skille reelle fra ikke-reelle arbeidssøkere. I tillegg vil dette bidra til god tilgang på arbeidskraft til bedrifter som har behov for å ansette i andre deler av landet.

Regjeringen går inn for at aktivitetskravene for å motta økonomiske ytelser skal praktiseres konsekvent og strengt. Det skal bidra til at arbeidssøkere kan komme raskere i jobb. I en situasjon med et svekket arbeidsmarked og til dels høy ledighet i bestemte geografiske områder, er en forsterket håndheving av mobilitetskravene en viktig oppgave for Arbeids- og velferdsetaten. Det er viktig å sikre at etatens ansatte gis tilstrekkelig opplæring knyttet til mobilitet, slik at kravene håndheves konsekvent. Etaten skal sikre at jobbsøkerne får tilstrekkelig med informasjon om kravene til mobilitet og forsikre seg om at kravene er knyttet til reelle og konkrete arbeidstilbud.

4.6.1 Effekt av økonomiske insentiver knyttet til formidling

I Regjeringens politiske plattform er det bl.a. lagt opp til å utrede et insentivbasert system for å gi flere mulighet til å formidle folk inn i arbeidslivet. Insentiver kan omfatte en rekke tiltak som kan påvirke den enkeltes adferd knyttet til deltakelse i arbeid, herunder utformingen av dagpengeregulering og tiltaksregelverket. I arbeidsmarkedspolitikken har fokuset primært vært rettet mot å utvikle forsøk med arbeidsmarkedstiltak der det legges opp til bruk av økonomiske insentiver i finansieringen av tiltak.

I Norge er det tidligere gjennomført enkelte forsøk med resultatbaserte finansieringsmodeller for arbeidsmarkedstiltak. Det første forsøket startet opp i 2002 og innbefattet bruk av bonusfinansiering i formidlingstiltak (KAT), jobbklubb (JmB)

og et tiltak for personer på ventestønad (VALS). Evalueringen av disse forsøkene viste ingen effekt av de utprøvede finansieringsmodellene. En mulig forklaring på at bonusfinansieringen ikke ga forventede resultater, kan være at bonusutbetalingene var for små.⁴ Et forsøk med innføring av to nye finansieringsmodeller for tiltaket arbeid med bistand startet opp i 2008 og ble avsluttet i 2011. Begge modellene inneholdt et system med bonus for tiltaksarrangør ved formidling til ordinært arbeid. Evalueringen av forsøket konkluderer bl.a. med at en relativt liten del av finansieringen var resultatbasert.⁵

Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand (REFIN) er en del av oppfølgingen av NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*. Utvalget foreslo bl.a. at det skulle iverksettes et forsøk med resultatbasert finansiering av arbeidsrettede tiltak. Hensikten med forsøket er å prøve ut om en mer rendyrket form for resultatbasert finansiering har effekt når det gjelder å stimulere tiltaksarrangører til innsats som bidrar til at deltakerne kommer over i ordinært arbeid. Målgruppen i forsøket er personer med nedsatt arbeidsevne. I forsøket er det lagt opp til at formidlingsbistanden skjer på den måten som er mest hensiktsmessig for at den enkelte deltaker kommer i ordinært, lønnet arbeid. Forsøket skal avsluttes innen utgangen av første halvår 2016.

Proba samfunnsanalyse har kartlagt tiltaksarrangørene, NAV-kontorene og NAV fylkene som deltar i forsøket. Forsøket fremstår som målrettet og spisset mot ansettelse i ordinært arbeidsliv. Omfanget av forsøket er forholdsvis lite, og kartleggingen viser at det er en utfordring å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere til forsøket.⁶ Forsøket vil derfor etter departementets vurdering ikke kunne dokumentere eventuelle effekter på overgangen til arbeid. Departementet mener det fortsatt er behov for å prøve ut om resultatbasert finansiering har effekt på overgang til arbeid. Det legges opp til at modellen skal prøves ut videre.

⁴ Trond Erik Lunder, Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2005) «Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat». Rapport 225. Bø: Telemarksforskning.

⁵ Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2011) «Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand». Econ-rapport R-2010-068.

⁶ Proba samfunnsanalyse (2014) «Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand - Kartlegging av oppstartfasen». Rapport 2014-12.

4.7 Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere

Arbeids- og velferdsetatens rekrutteringsbistand til arbeidsgivere omfatter bl.a. informasjon og bistand til rekruttering og kandidatsøk, utlysning av stillinger på nav.no, og tilgang til å søke i etatens CV-database etter kandidater som kan gå inn i ledige stillinger. Arbeidsgivere som registrerer seg som nettbruker hos etaten, får tilgang til følgende tjenester:

- Arbeidsgivere kan selv registrere stillingsannonser som kostnadsfritt distribueres i etatens kanaler. Aktuelle arbeidssøkere får informasjon om ledige stillinger gjennom stillingsbasen på nav.no, ved å ringe NAV servicesenter eller ved å kontakte NAV-kontorene.
- Arbeidsgivere har tilgang til Arbeids- og velferdsetatens CV-base. Arbeidsgivere kan kontakte aktuelle arbeidssøkere direkte gjennom systemets epostkasse eller via etatens nettside nav.no.

Resultatene fra etatens brukerundersøkelse blant arbeidsgivere fra 2015 viser at det først og fremst er informasjon og veiledning som arbeidsgivere søker hos Arbeids- og velferdsetaten. Samtidig er det en negativ utvikling i arbeidsgivernes tilfredshet med selvbetjeningsløsningene for utlysning av ledige stillinger og CV-basen, sammenliknet med året før.

4.7.1 Mer helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere

Regjeringen ønsker en styrket og mer helhetlig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten ut mot arbeidsgivere. For å få til dette, er det viktig å ta vare på og videreutvikle god kompetanse og gode arbeidsmetoder som allerede er etablert i Arbeids- og velferdsetaten. God service til arbeidsgivere skal understøttes av en hensiktsmessig organisering internt i etaten, med en effektiv utnyttelse av etatens personellressurser og kompetanse.

Etaten har satt i gang flere prosjekter for å bedre sin kommunikasjon med arbeidsgivere. Det er utarbeidet en kanalstrategi som tar utgangspunkt i hvilke kanaler arbeidsgivere ønsker å bruke i sin dialog med etaten. Videre er etaten i gang med å samordne sine tjenester. Det er etablert et markedsnettverk, med deltakere fra alle fylker, som bl.a. skal understøtte rekrutterings- og formidlingsarbeid i etaten og spre informasjon om aktiviteter.

Arbeids- og velferdsetatens tjenester til arbeidsgivere er et viktig grunnlag for å lykkes med å få flere i arbeid eller å beholde folk i arbeid. Etatens bistand til arbeidsgivere kan omfatte rekrutteringsbistand knyttet til mangel på arbeidskraft, mangel på rett kompetanse, bistand ved permittering og nedbemanning. Arbeidsgivere får også bistand i arbeidet med å forebygge sykefravær, følge opp sykmeldte, beholde medarbeidere og inkludere personer som står utenfor arbeidslivet. Mange arbeidsgivere benytter flere tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet undertegnet i 2014 den fjerde intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA-avtalen gjelder fram til utgangen av 2018. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. I den nye avtalen ble bl.a. målet om arbeidsinkludering styrket.

NAV Arbeidslivssentre spiller en sentral rolle i oppfølgingen av IA-avtalen. Arbeidslivssentrene ble etablert tidlig i 2002 som ressurs- og kompetansesentre for et inkluderende arbeidsliv. NAV Arbeidslivssenters hovedfunksjon i dag er å bistå virksomheter som har inngått en IA-samarbeidsavtale, med å avklare mål og utvikle gode handlingsplaner for sin virksomhet. Bistanden som gis fra arbeidslivssentrene til den enkelte virksomhet skal støtte opp under virksomhetens mål, strategier og kjernevirksomhet. Arbeidslivssentrenes bistand skal i størst mulig grad ta utgangspunkt i behovene til den enkelte virksomhet, og kan omfatte veiledning i bruk av virkemidler og kompetansehevingstiltak. Arbeidslivssentrene finnes i alle fylker og omfatter i alt 500 årsverk. Hver IA-bedrift har sin egen kontaktperson i arbeidslivssentrene, noe som ofte framheves som et av de viktigste virkemidlene under IA-avtalen.

Arbeidslivssentrenes betydelige kontakflate ut mot arbeidsgivere gjør at de besitter god, oppdatert kompetanse om arbeidsgivere og bedriftene. Sentrene bidrar også med koordinering inn mot øvrige instanser i Arbeids- og velferdsetaten. Det er viktig at samarbeid og informasjonsflyt mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene fungerer godt. Det er NAV-kontorene som er hovedansvarlig for oppfølging og iverksettelse av tiltak overfor den enkelte sykemeldte eller arbeidssøker, men arbeidslivssentrene kan også koordinere og bistå i krevende enkeltsaker som oppstår i IA-virksomheter. Mange steder er det for dårlig kommunikasjon mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene, med tap av informasjon

om arbeidsliv og svekkede tjenester til arbeidssøkerne som resultat. På denne bakgrunn var det også at ekspertgruppen foreslo at arbeidslivssentrene burde overføres til NAV-kontorene bl.a. for å sikre mer helhetlige tjenester til arbeidsgivere. Dette forslaget har møtt bred motstand i høringsrunden, særlig fra partene i arbeidslivet, jf. kapittel 2.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vektlegger at det skal være et aktivt samarbeid mellom NAV Arbeidslivssentre og NAV-kontor, og at individuell sykefraværsoppfølging i større grad ses i sammenheng med rekrutterings- og formidlingsarbeid. Arbeidslivssentrene er i dag mer aktive i de fylkene som er berørt av økt arbeidsledighet. De deltar på informasjonsmøter sammen med NAV-kontor på arbeidsplassen og gir lederstøtte til virksomheter som er under omstilling. Det arrangeres også fagsamlinger om tjenester til arbeidsgivere der temaet er arbeidsgiverkontakt, rekruttering og arbeidsinkludering.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har gjennomført et prosjekt om hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen og IA-virksomhetene samarbeider for å få flere unge med nedsatt funksjons-evne i arbeid.⁷ Undersøkelsen fra AFI inneholder mange eksempler på at organisering spiller en viktig rolle for å øke samarbeidet, bedre arbeidsflyten og kompetansespredningen.

NAV Arbeidslivssentre har gjennom sin innsats for oppfølging av IA-avtalen lagt grunnlag for god bedriftskunnskap og markedskunnskap. De kjenner bedriftene godt og har kunnskap om hvilket oppfølgingsbehov som finnes blant arbeidsgivere. Organiseringen av arbeidslivssentrene som en selvstendig enhet har trolig bidratt til å sikre en spesialisert kompetanse ut mot arbeidsgivere. I henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal Arbeids- og velferdsetaten være lokalisert på de stedene Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, med unntak av at det skal være NAV-kontor som dekker alle kommuner. Regjeringen vil at Arbeids- og velferdsetatens bistand til arbeidsgivere skal videreutvikles, herunder den bistand som gis fra NAV Arbeidslivssentre. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bl.a. se etatens tjenester til arbeidsgivere i sammenheng og se på hvordan koordineringen av bistand til arbeidsgivere kan bli bedre og gjøre innsatsen mer helhetlig.

4.7.2 Nærmere om samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen

Bemanningsbransjen er en viktig samarbeidspartner i rekrutterings- og formidlingssammenheng. Det er flere steder etablert et utstrakt, praktisk samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen. Samtidig varierer samarbeidet lokalt, både når det gjelder omfang og systematikk. På regionalt og lokalt nivå opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at enkelte større NAV-kontor har formelle samarbeidsavtaler.

Når det gjelder rekrutteringsbistand, blir bemanningsbyråene betjent av Arbeids- og velferdsetaten på samme måte som andre arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er vanlig praksis ved veiledning av arbeidssøkere, at NAV-kontorene også oppfordrer arbeidssøkere til å ta kontakt med bemanningsbyråene for at de skal kunne registrere seg og være aktuelle for byråene sine stillinger. Potensialet som ligger i bemanningsbyråenes formidlingsfunksjon og rekrutteringsbistand, kan trolig utnyttes bedre. En systematisering av hvordan NAV-kontoret informerer og oppfordrer jobbsøkere til å ta kontakt med bemanningsbyråene, kan legge til rette for dette.

Bemanningsbransjens aktivitet er i betydelig grad konjunkturpåvirket. Etterspørselen etter deres tjenester øker i oppgangskonjunkturer og reduseres når tidene er dårligere. Samtidig er det mer lønnsomt med arbeidsutleie enn arbeidsformidling. Det bør likevel kunne legges til rette for et mer omfattende samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen. Bemanningsbyråer kan også delta i anbudskonkurranser om arbeidsmarkedstiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har jevnlig samtaler med aktører innen bemanningsbransjen, bl.a. for å sikre et godt samarbeid.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen, med et mål om økt inkludering i arbeidslivet blant personer som i dag står utenfor.

4.8 Arbeidsrettede tjenester i Arbeids- og velferdsetatens egenregi

I dag får arbeidssøkere og arbeidsgivere arbeidsrettet oppfølging dels direkte fra Arbeids- og velferdsetaten, dels i form av tjenester som etaten kjøper fra eksterne tiltaksarrangører. Det er ikke

⁷ Eivind Falkum og Eric Breit (2015) «Felles læring i lokal handling. Samarbeid om delmål 2 i avtalen om inkluderende arbeidsliv». Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

presise grenser mellom hva etaten selv skal eller bør gjøre, og hvilke tjenester som skal/bør anskaffes eksternt. I henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. kan avklaring og oppfølging som arbeidsmarkedstiltak tilbys personer som har behov for mer omfattende avklarings-, formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Det er ikke lagt noen formell begrensning på hvilke typer tjenester Arbeids- og velferdsetaten selv kan yte innenfor sitt driftsbudsjett, men det er ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet betydelige utfordringer når det gjelder etatens kapasitet til å drive god brukeroppfølging og tilby bistand til arbeidsgivere som har behov for det. Selv om det i en del tilfeller kan være mest hensiktsmessig at etaten selv gir avklarings- og oppfølgings tjenester, kan det likevel på grunn av stramme driftsrammer skje at tjenestene kjøpes som tiltak fra eksterne leverandører.

Ekspertgruppen som har vurdert arbeids- og velferdsforvaltningen foreslår at Arbeids- og velferdsetaten selv skal gjennomføre en vesentlig del av oppfølgingstiltakene i ordinært arbeidsliv. Ifølge ekspertgruppen vil øking av etatens interne oppfølgingsinnsats gi en vesentlig større kontaktflate med arbeidsgiverne og øke NAV-veilederes kunnskap om arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen mener dette over tid vil øke samhandlingen mellom etaten og arbeidsgivere på flere områder, og kan bidra til å få flere over i jobb, f.eks. når arbeidsgiver har behov for bistand til rekruttering.

4.8.1 Avklarings- og oppfølgingsinnsats

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ble det foreslått å etablere avklarings- og oppfølgingstiltak rettet mot brukere med mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbehov enn det etaten kan bistå med. Avklarings- og oppfølgingstiltakene ble etablert som forsøk i 2007. Disse tiltakene kom i tillegg til tiltakene avklaring og arbeid med bistand, som ble kjøpt av skjermede virksomheter. Forsøkene med avklaring og oppfølging ble etablert som permanente ordninger i forbindelse med etablering av forskrift for arbeidsrettede tiltak med virkning fra 2009. Tiltakene ble kjøpt av Arbeids- og velferdsetaten fra eksterne leverandører.

Etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten, har det pågått et betydelig utviklingsarbeid om arbeidsmetodikk i etaten. Det er etablert forsøk som bl.a. skal videreutvikle etatens interne arbeidsrettede innsats, dvs. at avklaring og oppføl-

ging ivaretas av Arbeids- og velferdsetatens egne ansatte. Dette omfatter *forsøk med kjerneoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten* og *forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd*. Forsøket med kjerneoppgaver finansieres gjennom omdisponeringer av midler fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet. I *forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd* overføres midler fra budsjettposten for arbeidsavklaringspenger til driftsbudsjettet til etaten og tiltaksbudsjettet.

I *forsøk med kjerneoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten* legges det vekt på å prøve ut økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena og å redusere ventetiden mellom tiltak. Forsøket skal også gi kunnskap om deler av de tjenestene som kjøpes eksternt, kan leveres mer kostnadseffektivt om de utføres av etaten selv. Forsøket omfatter fem fylker med to NAV-kontor i hvert fylke, der et forsøkskontor sammenliknes med et kontrollkontor i hvert fylke. Innsatsen i forsøket innebærer mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn innsatsen som gis gjennom etatens ordinære bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet sentrale retningslinjer for forsøkskontorene som beskriver hvilke aktiviteter og tjenester som inngår i etatens ordinære avklarings- og oppfølgings tjenester og hvilke tjenester som defineres som utvidede avklarings- og oppfølgings tjenester. Direktoratet har videre utarbeidet sentrale retningslinjer for hva som skal telle som formidling av deltakere som avslutter forsøket når det gjelder overgang til arbeid.

AFI har fått oppdraget med å evaluere forsøket. Evalueringen skal gi en beskrivelse av gjennomføringen av forsøket og kartlegge resultater samt måle eventuelle effekter av forsøket ved å sammenlikne forsøks- og kontrollkontorene. Det er utarbeidet to delrapporter, og sluttrapport for evaluering av oppnådde resultater i forsøket skal etter planen foreligge sommeren 2016.

Forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd ble i 2013 iverksatt i fire fylker, og har siden blitt utvidet med ett fylke. Tilskudd gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har rett til arbeidsavklaringspenger. Målet er å få unge med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Forsøket finansieres ved at det overføres midler fra arbeidsavklaringspenger til arbeidsmarkedstiltak og driftsbudsjettet til Arbeids- og velferdsetaten, slik at det kan tilbys lønnstilskudd og utvidet oppfølging fra etaten. Forsøket skal gå over fem år og blir evaluert underveis. En effektevaluering vil foreligge i 2018/19. Unge mottakere skal prioriteres, og både arbeidstaker og arbeidsgiver skal få tett oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen forventer at dette forsøket, sammen med annen innsats, bidrar til at flere unge får en varig forankring i arbeidslivet.

I forsøket har Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt opp til at oppfølgingen skal være mer omfattende enn ordinær oppfølgingsbistand. Jobbrådgiverne har et stort rom for selv å definere innholdet i oppfølgingen. Det er lagt opp til at jobbrådgiverne skal bli kjent med ulike oppfølgingsmetoder, som f.eks. Supported Employment (SE). Supported Employment er jobbstøtte tilpasset personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å kunne få og beholde jobb. Målet med oppfølgingen er bl.a. å gi trygghet til arbeidstaker og arbeidsgiver med hensyn til ulike sider ved arbeidsrelasjonen. Evalueringen har så langt vist at det gis individuelt tilpasset oppfølging til arbeidssøkere og arbeidsgivere i forsøket, men det er stor variasjon i hva slags type oppfølging som gis.

Forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønns-tilskudd og forsøk med kjerneoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten indikerer at den styrkede interne innsatsen bidrar positivt til etatens gjennomføringskapasitet:

- Arbeidssøkerne må forholde seg til færre miljøer og personer. Det legger til rette for gode brukeropplevelser og mer effektive løp. Evalueringen viser at bistanden er mer individuelt tilpasset arbeidssøkeren i kjerneoppgaveforsøket enn i NAV-kontor som yter ordinær bistand.
- En større grad av egeninnsats medfører at etaten har et helhetlig ansvar for livsopphold, bistand og kravene som stilles til arbeidssøker. Dette skaper en god balanse mellom rettigheter og plikter for bruker.
- Ansatte ved NAV-kontorene får bedre kunnskap og kompetanse om arbeidsmarkedet, og mer kontakt og tettere samhandling med arbeidsgivere.
- Arbeidsgivere er fornøyd med bistanden de får fra etaten. Ifølge evalueringen av forsøket med kjerneoppgaver har etaten brukt mer tid på arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere.

4.8.2 Behovet for økt arbeidsrettet innsats i egenregi

Det er et mål at Arbeids- og velferdsetaten er aktiv med å knytte kontakt med arbeidsgivere samt bidrar til avklaring og oppfølging av arbeidssøkere med sikte på ansettelse i lønnet arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har på bakgrunn

av metoder som styrker deltakernes egne ressurser og muligheter for deltakelse i ordinært arbeidsliv, utviklet konseptet «jobbspesialister i NAV-kontor». Beskrivelsen av jobbspesialistene bygger dels på hvordan det jobbes med oppfølging ved enkelte NAV-kontorer i dag, og dels hvordan etaten ønsker at oppfølgingstjenestene skal innrettes framover. Jobbspesialistene skal i tett samarbeid med NAV-veiledere og ev. andre samarbeidsparter, tilby oppfølging som hjelper arbeidssøkerne til å få og beholde ordinært arbeid. Dette innebærer at jobbspesialistene skal ha kunnskap til å koble arbeidssøker med en bestemt kompetanse til arbeidsgiver med behov for denne kompetansen. Jobbspesialisten skal tilhøre et eget team som består av to til ti jobbspesialister. Dette teamet skal også samarbeide tett med andre relevante enheter i etaten for å sikre helhetlig og koordinert arbeidsgiverkontakt. Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere inngår i arbeidsmetoden som en nødvendig og integrert del av oppfølgingsprosessen.

Oppfølging fra jobbspesialisten skal i størst mulig grad skje på arbeidsplassen. Noen arbeidssøkere vil ha behov for integrerte tjenester med behandlerapparat for å kunne delta i arbeidslivet. En jobbspesialist kan i slike tilfeller være integrert i et behandlingsteam i stedet for et NAV-team. Flere steder i landet er det etablert forsøk med team i samarbeid med helsetjenesten, bl.a. knyttet til oppfølgingen av strategiplan for arbeid og psykisk helse. En økning av denne innsatsen vil bidra til at NAV-kontorene får en mer aktiv rolle overfor arbeidssøkere som har behov for oppfølging.

Økt fleksibilitet knyttet til innsats i egenregi eller ekstern tiltaksinnsats er et viktig grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens rolle og ansvar. Regjeringen mener Arbeids- og velferdsetaten bør ha større fleksibilitet enn i dag til å velge om avklarings- og oppfølgingstjenestene skal kjøpes eller gjennomføres i egen regi innenfor de tildelte økonomiske rammene. Omfanget av muligheten til å omdisponere midler fra tiltaksbudsjettet til driftsbudsjettet vil bli vurdert i de årlige budsjettprosessene. Det legges opp til at en slik økt frihet skal innføres stegvis etter hvert som det innhentes erfaring med ordningen.

En sentral oppgave for Arbeids- og velferdsetaten er å avklare arbeidssøkers behov. Arbeids- og velferdsetaten skal derfor fortsatt ha et ansvar knyttet til å definere innsatsen arbeidssøker skal få. Videre er etatens rolle nært forbundet med å iverksette nødvendig innsats og initiere samarbeid med etater eller instanser som kan bistå arbeidssøker med nødvendige tjenester. Tjenester

som forutsetter egne produksjonslokaler for skjermede tiltaksplasser eller spesialiserte fagkompetanse som fagopplæring, er eksempel på tiltak som kjøpes fra eksterne leverandører, og som det ikke legges opp til at etaten selv skal utføre.

En styrket arbeidsrettet innsats i egenregi vil legge bedre til rette for tverretattlig samarbeid og samvirke med andre sektorer det er naturlig at etaten samarbeider med. Ved samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og eksterne instanser, er det behov for god koordinering av tilbudet til arbeidssøker. Dette gjelder særlig samarbeidet med utdanningssektoren om unge uten fullført videregående opplæring. Målet med samarbeidet er å legge til rette for at unge får fullført sin utdanning og kommer over i arbeid. Videre vil innsats i egenregi legge til rette for samvirketiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne, som har behov for helsetjenester fra helsesektoren og jobbstøtte fra Arbeids- og velferdsetaten. Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdannings- og helsesektoren er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Forslaget vil bidra til å styrke NAV-kontorenes kapasitet til å drive arbeidsrettet oppfølging. Behovet for innsats i egenregi og tiltaksinnsats kan endre seg over tid og kan variere mellom NAV-kontorer, bl.a. som følge av endringer i brukergruppens sammensetning. Derfor er det viktig med god fleksibilitet mellom avklaring og oppfølging foretatt ved NAV-kontorene og kjøp av denne type tjenester. Eventuelle endringer må gjennomføres på en måte som tar høyde for etatens oppfølgingskapasitet og samtidig gir forutsigbarhet for leverandører som i dag leverer slike tjenester. Pågående forsøk vil følges nøye med tanke på innspill knyttet til effektivitet, brukertilfredshet og overgang til arbeid.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017) med forslag til hvordan Arbeids- og velferdsetaten skal gis økt fleksibilitet til selv i større grad å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller foregå i egenregi.

4.9 Arbeidsmarkedstiltak

De fleste finner seg jobb relativt raskt på egen hånd. De som ikke finner seg jobb innen en rimelig tid med jobbsøking, vil ofte ha behov for oppfølging og bistand som styrker deres muligheter på arbeidsmarkedet. Arbeidsrettede tjenester gis av Arbeids- og velferdsetaten og kan omfatte veiledning og oppfølging knyttet til jobbsøking, kart-

legging av behov for bistand og informasjon om arbeidsmarkedet. Dersom disse tjenestene ikke er tilstrekkelige, kan Arbeids- og velferdsetaten anskaffe arbeidsmarkedstiltak hos tiltaksleverandører eller gjennom avtaler med ordinære virksomheter. Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler i arbeidet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltakene har som formål å bedre arbeidssøkernes arbeidsevne og muligheter til å få eller beholde arbeid, og spenner over et vidt spekter. Tiltakene kan benyttes for å avklare arbeidsevne, øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid, eller gi et meningsfullt arbeid til personer som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser. Tiltakene tildeles av de lokale NAV-kontorene etter en vurdering av den enkeltes behov og arbeidsevne, og ses i lys av situasjonen på arbeidsmarkedet.

4.9.1 Gjennomførte reformer

Årlig bevilges det drøye 7 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak som skal bidra til at flere kommer i ordinært arbeid. I tillegg blir det bevilget om lag 1,3 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak som gir tilbud om varig tilrettelagt arbeid. At mange står utenfor arbeidslivet, stiller store krav til utformingen av arbeidsmarkedstiltakene. Regjeringen har derfor gjennomført flere reformer som skal bidra til et bedre og enklere tiltakssystem som er mer tilpasset brukernes behov.

Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken har i hovedsak vært innrettet mot arbeidssøkerne, ved å tilby arbeidsrettet bistand til personer utenfor arbeidslivet, slik at de får bedre muligheter til å klare seg på det ordinære arbeidsmarkedet. Det har tradisjonelt vært satset mye på kvalifisering og opptrening av arbeidssøkere. Dette vil fortsatt være en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken, men Regjeringen er opptatt av å vri mer av innsatsen i retning av virkemidler som gjør det mer attraktivt for arbeidsgivere å gi flere av dem som står utenfor arbeidslivet relevant jobberfaring, eller å ansette utsatte grupper.

Med virkning fra 1. januar 2015 er tiltaket *avklaring* og tiltaket *avklaring i skjermet virksomhet* slått sammen til ett avklaringstiltak. Videre er tiltaket *oppfølging* og tiltaket *arbeid med bistand* slått sammen til ett oppfølgingstiltak. Tiltakene anskaffes gjennom ordinære anbudskonkurranser. Regjeringen legger på denne måten til rette for at flere ulike leverandørmiljøer kan tilby arbeidsmarkedstiltak. Endringen åpner for økt

konkurransen og stimulerer til utvikling av bedre tjenester. Målet med reformen er at flere arbeidssøkere skal få en varig tilknytning til arbeidslivet, og at kvaliteten på tjenestene skal bli bedre.

I Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven* varslet Regjeringen tiltak som kan inkludere flere i ordinært arbeidsliv. Hovedgrepene er å forbedre og forenkle tiltakssystemet, drive et systematisk kvalitets-sikrings- og kompetansearbeid og utvide adgangen til bruk av midlertidige ansettelser.

Med utgangspunkt i dette ble nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene innført 1. januar 2016. Her legger Regjeringen til rette for økt bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken. Regjeringen ønsker mer bruk av virkemidler rettet mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, for å motivere arbeidsgivere til i større grad å ansette utsatte grupper. Arbeidsgivers risiko for å ansette arbeidssøkere med bl.a. helseproblemer skal reduseres.

Regjeringens innsats ut mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet har blitt styrket ved å lette adgangen til midlertidig ansettelse og øke bruken av lønnstilskudd, både gjennom endringer i de midlertidige lønnstilskuddsordningene og gjennom en ny varig lønnstilskuddsordning for brukere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Arbeidspraksisordningen i ordinært arbeidsliv er gjort mer målrettet gjennom bl.a. tettere og bedre oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver, og ved at varigheten er redusert for å hindre misbruk og øke effektiviteten i tiltaket.

Oppfølgingen av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver er også styrket gjennom opprettelsen av en mer forpliktende tilretteleggings- og oppfølgingsavtale som inngås mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsgiver og arbeidssøker.

For mange personer med nedsatt arbeidsevne vil arbeidsrettede tiltak med oppfølging i ordinært arbeidsliv, være det som gir best effekt på overgang til arbeid. Samtidig er det viktig å legge til rette for at personer som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv, skal få et godt tilbud. For å bedre tilbudet til personer som har behov for et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, vil det bli etablert et mer helhetlig og formidlingsrettet tiltak i regi av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Tiltaket gis navnet arbeidsforberedende trening (AFT).

For arbeidssøkere som ikke har tilstrekkelig formell kompetanse til å få tilbud om ansettelse i ordinært arbeidsliv, er det opprettet et nytt toårig opplæringstiltak. Tiltaket er innrettet mot personer med svake formelle kvalifikasjoner eller svake

grunnleggende ferdigheter, og gjelder for arbeidssøkere som står uten rett til videregående opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Arbeids- og velferdsetaten vil med dette opplæringstiltaket kunne gi arbeidssøkere med et mer omfattende opplæringsbehov, et bedre tilbud enn i dag. Det er særlig behov for å kunne tilby arbeidssøkere ulike former for fag- og yrkesopplæring på videregående nivå hvor aktuelle mål for opplæringen kan være praksisbrev eller fagbrev. Det legges til rette for et utvidet samarbeid med fylkeskommunale skolemyndigheter.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* foreslår Regjeringen endringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Det legges opp til økt innsats og endringer som skal gjøre opplæringen mer yrkesrelevant og bedre tilpasset brukernes behov. Blant annet foreslås å styrke bruken av kurs i grunnleggende ferdigheter, og å bedre tilbudet om arbeidsrettet norskopplæring for innvandrere. Aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne foreslås endret fra 26 år til 22 år.

Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene medfører også flere forenklinger både innenfor lønnstilskuddsordningene, tiltak i skjermet virksomhet og tilretteleggingsordningene. Blant annet er tre tilretteleggingsordninger for arbeidssøkere slått sammen til ett nytt inkluderingstilskudd for arbeidssøkere. Sammen med sammenlåingen av avklarings- og oppfølgingstiltakene fra 1. januar 2015, innebærer det nye regelverket en betydelig forenkling av strukturen og regelverket for arbeidsmarkedstiltakene. Færre arbeidsmarkedstiltak gir Arbeids- og velferdsetaten en mer ryddig verktøykasse, som gjør det lettere for NAV-veiledere, brukere og arbeidsgivere å få oversikt over den bistanden arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi.

4.9.2 Styringen av arbeidsmarkedstiltakene

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen, drøfter en rekke ulike forhold knyttet til NAV-kontorets tjenesteproduksjon, herunder spørsmål knyttet til styringen av arbeidsmarkedstiltakene. I avsnittene nedenfor redegjøres det for dagens styring av arbeidsmarkedstiltakene og de utfordringene som dagens styring representerer. Med utgangspunkt i de skisserte utfordringene, vil Regjeringen videreutvikle styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene.

kene. Målet med videreutviklingen er å gi en bedre balanse mellom styring og kontroll og Arbeids- og velferdsetatens behov for fleksibilitet og handlingsrom til å utøve godt faglig skjønn ved NAV-kontorene slik at etaten kan oppnå bedre resultater med de ressursene som stilles til rådighet.

Regjeringens overordnede mål og prioriteringer knyttet til arbeidsmarkedstiltakene framkommer i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget. Hovedtyngden av de arbeidsrettede tiltakene som gjennomføres av Arbeids- og velferdsetaten, finansieres i dag over én budsjettpost (kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak, post 76 Tiltak for arbeidsøkere). Én budsjettpost som finansierer tiltak både for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, gir Arbeids- og velferdsetaten fleksibilitet i form av gode muligheter til å tildele tiltak etter brukernes behov, fremmer administrativ effektivitet og gir god utnyttelse av de økonomiske rammene. Arbeidsmarkedstiltakene styres både på den tildelte økonomiske rammen og på antall tiltaksplasser som skal gjennomføres i løpet av budsjettåret. Departementet setter som hovedregel ikke måltall for omfanget av de enkelte arbeidsmarkedstiltakene, men angir både i Prop. 1 S og i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten samlet tiltaksnivå, og hvordan dette skal fordeles på hhv. ledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Budsjetteringen av tiltakene bygger på forutsetninger om tiltakssammensetning, priser og andel tiltaksdeltakere som mottar tiltakspenger. Det er betydelig usikkerhet om prisene, da en betydelig andel av tiltakene anskaffes gjennom ordinære anbudskonkurranser. Faktorene påvirkes også av NAV-kontorenes beslutninger om hva slags tiltak og tjenester den enkelte trenger for å komme i eller beholde arbeid. På budsjetteringstidspunktet er det knyttet usikkerhet til disse forutsetningene. Det har derfor gjennom budsjettproposisjonen de senere årene vært gjort visse justeringer i hvordan tiltakene styres, bl.a. gjennom å tillate et visst slingringsmonn for tiltaksnivået samlet sett under post 76 Tiltak for arbeidsøkere. De senere årene er dette slingringsmonnet definert som et intervall. Størrelsen på intervallet knyttes også til særlige utfordringer som etaten kan stå overfor i gjennomføringsfasen i et gitt budsjettår, og har variert over tid.

Det gis i tillegg en rekke andre styringssignaler til Arbeids- og velferdsetaten som omhandler bruk av arbeidsmarkedstiltak. Departementet gir føringer knyttet til tiltaksgjennomføringen som prioritering av målgrupper og garantiordninger, jf. nærmere omtale av garantiordninger i kapittel 3.

Videre har ulike handlingsplaner og programmer betydning for planlegging og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene. I tillegg kommer avsetning av plasser til ulike forsøk. Dette medfører at det i sum er betydelige bindinger og prioriteringer som meddeles Arbeids- og velferdsetaten knyttet til gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for styringen av ytre etat, og har etablert et omfattende system for planlegging og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Systemet skal både ivareta behovet for å planlegge ut i fra lokale behov og å følge opp gjennomføring ut i fra sentrale krav. Det er betydelig fokus på tiltaksgjennomføringen i styringsdialogen mellom de ulike nivåene i etaten. I praksis utarbeides det detaljerte oversikter over hvordan det planlagte tiltaksnivået skal fordeles på ulike tiltakstyper basert på anslag på de ulike tiltakenes gjennomsnittlige priser. Med dagens fokus på at etaten skal realisere et gitt antall tiltaksplasser innenfor bevilgningen, må alle enhetene som tildeles tiltaksplasser treffe i forhold til planene som er lagt, eller avvikene må i sum oppveie hverandre, dersom etaten skal lykkes med å realisere det nasjonale aktivitetskravet. Dette krever tett oppfølging fra direktorat og fylke. For å sikre at det gjennomføres et riktig antall tiltaksplasser innenfor gjeldende bevilgning, er Arbeids- og velferdsdirektoratet pålagt å rapportere regelmessig til departementet om status og ev. utfordringer knyttet til tiltaksgjennomføringen.

4.9.3 Utfordringer knyttet til dagens styring av arbeidsmarkedstiltakene

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen registrerer at den samlede styringen av arbeidsmarkedstiltakene, hvor det skal styres både på budsjett og på tiltaksnivå, er vanskelig å kombinere med at tiltak skal fordeles ut fra individuelle behov. Skal Arbeids- og velferdsetaten lykkes med å komme i mål på både budsjett og tiltaksnivå for landet som helhet, krever det en tett oppfølging fra direktorat og fylke, som ifølge ekspertgruppen reduserer den lokale muligheten til å tilpasse til individuelle behov. Ekspertgruppen peker på at kunnskapsgrunnlaget knyttet til effekter av arbeidsrettede tiltak er usikkert og at Arbeids- og velferdsetaten i perioder som høsten 2014, brukte mye energi på å realisere et bestemt antall tiltaksplasser. De framhever videre at dette trolig går på bekostning av kvaliteten på tiltaksplassene.

Etter ekspertgruppens vurdering er det vesentlig at det både i styring og rapportering om tiltak, legges større vekt på hva som oppnås gjennom bruk av tiltakene og hvilke avveininger som ligger bak den faktiske tiltaksbruken. For å sikre et myndig NAV-kontor som har betydning for brukers vei tilbake i arbeid, bør departementet og Stortinget i langt mindre grad enn i dag være opp tatt av at Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører et presist antall tiltaksplasser. Ekspertgruppen tilrår at NAV-kontorene må gis større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester og ha større frihet til å bestemme hvordan tiltaksmidlene skal benyttes. Både styring og rapportering må i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse til ekspertgruppens rapport lagt vekt på at den detaljerte styringen av arbeidsmarkedstiltakene må forenkles. Det må ifølge direktoratet legges mer vekt på kvalitet og resultatoppnåelse, og mindre vekt på telling av tiltaksplasser og prioritering av tiltaksplasser knyttet til spesifikke målgrupper. Selv om ulike styringsparametere og initiativ kan begrunnes hver for seg, mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at det helhetlig sett er for mange mål og krav på tiltaksområdet. Med dagens detaljstyring kan effekten av tiltakene for den enkelte bruker komme i skyggen av målet om å gjennomføre et riktig antall tiltak.

Dette synet understøttes også av Riksrevisjonen i Dok. nr. 1 (2013–2014), som peker på at budsjettprosessen, hvor det er satt spesifikke og detaljerte krav til både plasser og budsjett «...gir en risiko for at valg av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker skjer ut i fra andre kriterier enn hva som er best for å få brukeren ut i arbeid».

Flere *brukerorganisasjoner, arbeidslivsorganisasjoner og kommuner* gir i sine høringsuttalelser til ekspertgruppens rapport, generell støtte til at det i styringen av NAV-kontorene må legges mer vekt på resultater og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter.

For å få mer kunnskap om hvilke faktorer som har betydning for Arbeids- og velferdsetatens bruk av arbeidsrettede tiltak, gjennomfører AFI i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, et forskningsprosjekt på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. I prosjektet belyses bl.a. hvilke føringer som påvirker NAV-veiledernes valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker. Prosjektet ferdigstilles i løpet av 2016.

4.9.4 Videreutvikling av styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og sosialdepartementet erfarer at det er krevende for Arbeids- og velferdsetaten å gjennomføre et bestemt antall tiltaksplasser innenfor en gitt bevilgning. Regelverket for arbeidsmarkedstiltak gir rom for skjønnsutøvelse i valg av tiltak ut i fra brukernes individuelle behov. Prisene på enkelttiltak vil kunne avvike fra budsjettert pris og sammensetning av brukernes bistandsbehov varierer over tid og mellom NAV-kontor. Når ressurser og krav til antall tiltaksplasser fordeles i en desentralisert organisatorisk modell som Arbeids- og velferdsetaten representerer, vil systemet kunne framstå som rigid og lite fleksibelt. Dette vil særlig kunne gjelde mindre NAV-kontor i små kommuner hvor tildelte ressurser og plasser er relativt få.

Departementets styring av Arbeids- og velferdsetaten skal sikre at etatens arbeid gjenspeiler politiske mål, og at etaten retter sine ressurser og aktiviteter inn mot arbeidsområder som dekker avtalte mål og gir ønskede resultater. Arbeids- og velferdsetaten må på sin side innenfor sin samlede ramme og brede portefølje, avveie sin bruk av ressurser mellom ulike formål. Arbeidsmarkedstiltak er ikke en individuell rettighet, men tildeles innenfor den rammebevilgningen som er gitt til formålet fra Stortinget. De individuelle vurderingene må derfor tilpasses de rammer og føringer som er satt for tiltaksbruken samlet sett. Siden det er store prisforskjeller mellom de ulike tiltakene innebærer en styring på både måltall for plasser og budsjett, at det reelt sett er lagt betydelige bindinger for sammensetningen av tiltakene. Departementet ser at dagens tette oppfølging av at Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre et gitt antall tiltaksplasser, kan medføre redusert fleksibilitet og uheldig bruk av tiltaksressursene ved at det legges mindre vekt på individuelle behovsvurderinger. Videre kan målet om økt overgang til arbeid, gis for lite oppmerksomhet, fordi fokus blir knyttet til hvor mange tiltaksplasser som gjennomføres til hvilke priser, og ikke til resultatene av innsatsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse til ekspertgrupperapporten, beskrevet en modell hvor styring avgrenses til bevilgning. Det vil i praksis si at det ikke angis måltall for hvor mange tiltaksplasser som skal gjennomføres. I et slikt system vil det være etatens skjønn i tildelingen av tiltak, som i kombinasjon med øvrige politiske føringer, bestemmer hvor høy tiltaksaktiviteten blir innenfor en gitt bevilgningsramme.

Valg av tiltak bør gjøres ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for å få arbeidssøkere ut i jobb. Det er derfor sentralt å gi NAV-kontoret stor frihet til å velge blant relevante tiltak innenfor den begrensningen som bevilgningen til tiltak setter. For bedre å legge til rette for at NAV-kontoret kan velge tiltak basert på individuelle behov, bør derfor vektleggingen av aktivitetsstyring tones ned, og det bør i stedet legges mer vekt på resultatoppnåelse. Arbeids- og sosialdepartementet vil framover i mindre grad styre etaten på antall gjennomførte tiltaksplasser. Departementet vil følge utviklingen tett for å se hvilke konsekvenser dette kan få for tiltaksomfang og resultater.

Endringer på arbeidsmarkedet stiller store krav til styringssystemet i og overfor Arbeids- og velferdsetaten. På den ene siden forutsetter et mål- og resultatstyringsregime at overordnede mål og strategiske føringer er rimelig stabile over tid. Styringen av tiltaksporteføljen vil i større grad knyttes til sentrale politiske prioriteringer som prioriterte målgrupper i arbeidsmarkedspolitikken og tiltaksbruk som forskning indikerer har god effekt på overgang til ordinært arbeid. I prinsippet kan slike signaler være innrettet på ulike måter når det gjelder konkretiseringsgrad og hvor forpliktende prioriteringssignalene skal framstå for etaten. Samtidig må et styringssystem overfor Arbeids- og velferdsetaten være robust og fleksibelt nok til å kunne fange opp endringer i arbeidsmarkedet. Det vil derfor fortsatt være behov for å styre ressursene i retning av utfordringer i arbeidsmarkedet som følger av konjunkturendringer, og som Arbeids- og velferdsetaten må følge opp i gjennomføringen, og hvor utviklingen ses i forhold til gitte føringer. Det vises f.eks. til det særlige behovet for styrket innsats på Sør-Vestlandet som følge av nedgangen i oljeinvesteringene.

Med mål om økt fleksibilitet og individuell tilpasning, bør det også utøves tilbakeholdenhet med å gi omfattende føringer på sammensetningen av tiltaksporteføljen. Målet med tilnærmingen vil være å legge til rette for at arbeidsmarkedstiltak i større grad kan bli tildelt ut i fra brukernes behov. NAV-kontorets nærhet til brukeren gjør det mulig å basere beslutninger på direkte observasjoner. Det er viktig at NAV-kontorene har god informasjon og kompetanse om hvilke virkemidler som er mest egnet for å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. Samtidig er det kjent at etaten har utfordringer knyttet til kvaliteten i oppfølgingsarbeidet, veilederkompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet, jf. drøftingen i kapittel 3. Kunnskapsgrunnlaget for oppfølgingen av personer med behov for arbeids-

rettet bistand, er ikke godt nok i dag. Det gjenstår et arbeid med å utvikle veiledninger og beskrivelser av god praksis, og for å framskaffe kunnskap og formidle hva forskning og praksis viser har god effekt for brukerne. Økt faglig refleksjon rundt og begrunnelse for tiltaksbruk, vil derfor utvikles over tid.

De viktigste resultatene av tiltaksgjennomføringen er knyttet til kvaliteten i tjenestene, effektene de gir og om ressursbruken er effektiv. Ettersom tiltak er et virkemiddel, og ikke et mål i seg selv, bør indikatorer og rapportering som belyser hvordan etaten sikrer rett tiltak til rett person, hvordan tjenestene oppleves av brukere og hva som blir resultatet i form av endringer i tilstanden hos brukere eller i arbeidsmarkedet, være sentralt innenfor en ny modell. En bredere tilnærming krever at departementet i styring og rapportering av arbeidsmarkedstiltakene legger større vekt på målet med tiltakene og hva som oppnås. Dette krever videreutvikling av indikatorer som grunnlag for å dokumentere, drøfte og analysere resultater av tiltaksgjennomføringen. Departementet vil videreutvikle styrings- og rapporteringssystemet slik at vi får belyst de ønskede effektene når det gjelder tilpasning til brukernes behov, økt overgang til arbeid og ressurseffektive løsninger. Mål- og resultatstyringssystemet vil imidlertid ikke kunne gi et komplett bilde av om arbeidsmarkedstiltakene har effekt eller ikke. For å framskaffe kunnskap om effekt og sammenhenger mellom mål og middel kreves andre, mer forskningsbaserte tilnærminger.

Det å etablere gode resultatindikatorer for arbeidsmarkedstiltakene vil være en lengre prosess som bl.a. er avhengig av mulighetsrommet for utvikling av styringsstatistikk. Formålet med indikatorer som gir denne type informasjon vil være å gi grunnlag for analyse og vurdering av resultater og identifisere mulige forbedringer.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017) med forslag til hvordan styringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene skal videreutvikles.

4.10 Tiltak

Regjeringen vil gjennomføre følgende tiltak for å videreutvikle og styrke arbeidsmarkedsinnsatsen overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere:

- Arbeids- og velferdsetatens skal tilby bedre informasjon om arbeidsmarkedet til arbeidssøkere og arbeidsgivere.

- Arbeids- og velferdsetaten og bemanningsbransjen skal samarbeide bedre for å oppnå økt inkludering i arbeidslivet av personer som i dag står utenfor.
- Videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens bistand til arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bl.a. se etatens tjenester til arbeidsgivere i sammenheng, og hvordan koordineringen av bistand til arbeidsgivere kan bli bedre og gjøre innsatsen mer helhetlig.
- Arbeids- og velferdsetaten skal få økt fleksibilitet for selv å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller foregå i egenregi innen avklarte økonomiske rammer.
- Videreutvikle styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for arbeidssøkerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter.

5 Videreutvikling av partnerskapet i NAV-kontoret

5.1 Innledning

Regjeringen ønsker å legge til rette for å øke handlingsrommet for de lokale NAV-kontorene. I dette kapitlet drøftes det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontorene, partnerskapet, og hvordan dette kan utvikles for å øke det lokale handlingsrommet. Samtidig vises det til hvordan endringene som er foreslått i kapittel 3 og 4 også kan bidra til å vitalisere partnerskapet i NAV-kontorene.

Ved NAV-reformen ble det lovfestet at det skal inngås lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten om opprettelse og drift av felles lokale kontorer. Disse kontorene fikk betegnelsen NAV-kontor. De første NAV-kontorene ble etablert i 2006, og det siste i 2011. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ble gitt stor frihet til selv å bestemme intern organisering og hvilke kommunale oppgaver som skal legges til NAV-kontorene. Dette gir muligheter til å tilpasse omfang av både statlige tjenester og kommunal oppgaveløsning til kommunestruktur, lokale variasjoner i organiseringen av kommunale velferdstjenester, arbeidsmarkedssituasjonen mv. Handlingsrommet gir også mulighet til å velge mellom felles eller delt ledelse av NAV-kontorene samt etablere interkommunale løsninger (felles kontorer for flere kommuner).

Ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* uttalte Stortinget at det er viktig å sikre et mer helhetlig tilbud til brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen, og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av tjenesten kan samordnes bedre, jf. Innst. 333 S (2014–2015). I forbindelse med Stortingets behandling av *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV*, jf. Dokument 3:16 (2011–2012), Innst. 66 S (2012–2013) uttalte en samlet Kontroll- og konstitusjonskomité at «partnerskapet mellom stat og kommune i Nav er en ny modell som utfordrer ansvars, styrings og ledelsesprinsipper. (...) 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 ressursen bedre på tvers, tas i bruk».

Gjennom nær ti år er det høstet erfaring med partnerskapet som en organisatorisk ramme for den lokale tjenesteytingen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Partnerskapet utøves lokalt, og det er en betydelig variasjon i organiseringen av NAV-kontorene. Dette er til dels en naturlig variasjon som følge av størrelsen på kommunene, til dels valg som følger av hvilke tjenester kommunene har lagt til NAV-kontorene og til dels valg tatt av ledelsen i NAV-kontoret.

Formålet med NAV-kontoret er å se statlige og kommunale virkemidler i sammenheng for at flest mulig av brukerne skal komme i eller beholde arbeid. Bakgrunnen var at den tidligere forvaltningen var fragmentert og ga lite koordinerte tjenester til brukere som hadde sammensatte problemer og hvor det ofte var uklart hvordan brukeren best kunne hjelpes. Den samordningen som ligger i partnerskapet i NAV-kontoret kan derfor begrunnes med «at sømløs samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer vil kunne løse problemer som ellers vil forbli uløst.»¹

Partnerskapet og samordningen mellom kommune og stat var et viktig kjennetegn ved NAV-reformen. I sluttrapporten fra NAV-evalueringen er forskernes vurdering at mulighetene i partnerskapet i liten grad er utnyttet av dem som skulle realisere det. Samtidig viser de til at det er vanskelig å si noe absolutt og entydig om hvordan partnerskapet har fungert siden det er et eget partnerskap rundt hvert NAV-kontor. Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen påpekte at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene gir NAV-kontoret ulike rammebetingelser, og at det bidrar til ulike kulturer og ulike måter å snakke sammen og løse oppgaver på som i sum svekker NAV-kontorets tjenesteyting. I beskrivelsen av partnerskapet viste ekspertgruppen også til at modellen, bl.a. som følge av spørs-

¹ Anne Lise Fimreite og Per Selle (2013) «Er offentlige partnerskap mulig» Tidsskrift for velferdsforskning, vol. 16 nr. 2, 2013.

mål om ressurser, ledelse og oppgaveportefølje, har et iboende potensial for strategisk spill mellom stat og kommune som kan virke begrensende, men som også kan åpne opp for muligheter.

Det er dermed en bred enighet om at partnerskapet ikke har fungert så bra som det kunne eller burde. Samtidig er det også ulike vurderinger av om partnerskapet er en egnet modell for å organisere arbeids- og velferdsforvaltningen. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* sier i høringsuttalelsen til ekspertgruppen at ekspertgruppen ikke gikk langt nok i å drøfte partnerskapsmodellen. Ifølge direktoratet er partnerskapsmodellen et hinder for å få flere i arbeid. Direktoratet mener derfor at spørsmålet om partnerskapet må adresseres i den videre oppfølgingen av ekspertgruppen. *KS* er i sin høringsuttalelse opptatt av at partnerskapet skal være likeverdig mellom stat og kommune og skulle ønsket at ekspertgruppen i enda større grad diskuterte og synliggjorde det mulighetsrommet som faktisk ligger i partnerskapsmodellen.

Både *KS* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er sentrale aktører innen partnerskapet. Når disse sentrale partene uttrykker et grunnleggende ulikt syn på partnerskapet, ser Regjeringen behov for å ha en drøfting av både fordeler og ulemper ved partnerskapsmodellen. Drøftingen bygger på funn fra NAV-evalueringen og fra kontakt med både *KS* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Drøftingen kan imidlertid ikke entydig trekke på erfaringer fra ti år med partnerskapet, men må også ses i lys av endringer av NAV-kontorenes brukergrupper, omgivelser og teknologi.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S (2015–2016) at i lys av ekspertgruppens gjennomgang vil Regjeringen videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen bl.a. ved å gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. I dette kapitlet foreslår Regjeringen hvordan rammene rundt partnerskapet kan videreutvikles i denne retningen.

5.2 Funn fra NAV-evalueringen om partnerskapet

I evalueringsforskningen av NAV-reformen er NAV-kontorene karakterisert som en hybrid organisasjonsform, hvor regulering gjennom lov, sentral styring og kontroll skal forenes med lokal autonomi som bl.a. reguleres gjennom partnerskapsavtalene.² Det er en organisasjonsform som kombinerer overordnet styring av NAV-kontoret gjennom formell autoritet med nye måter for

samhandling – en type samstyring som legger til rette for dialog og samarbeid mellom kontoret og «omgivelsene».

I sluttrapporten fra NAV-evalueringen³ vektlegges det at partnerskapsmodellen «innebar en ytterligere kompleksitet i NAVs organisatoriske design». På overordnet nivå er det forskernes vurdering at partnerskapet ikke har medført noen stor omstilling. Forskerne trekker konklusjonen at «dets betydning for resultatene på NAV-reformens mål (må) gå i retning av at i iverksettingen er mulighetene i partnerskapet i liten grad utnyttet av dem som skulle realisere det».

Samtidig viser sluttrapporten til at kompleksiteten med ulike ansettelsesvilkår og avtalevilkår som NAV-kontorenes ledere har måttet håndtere, har vært med «på å begrense NAV-lederens mulighet til å utvikle organisasjonene og tjenesteytingen fordi så vidt mye ressurser har gått med til dobbel administrasjon. Likevel synes NAV-lederne å mene at partnerskapet er en styrke for oppgaveløsningen».⁴

Forskningen har ikke kunnet påvise at ulike valg med hensyn til bredt eller smalt kommunalt tjenestespekter eller én eller to ledere i lokale avtaler om NAV-kontorene har hatt vesentlig betydning for resultatene i NAV-kontoret. En studie i NAV-evalueringen basert på data fra tidlig i reformperioden viste at brukertilfredsheten var bedre i NAV-kontor med bredt tjenestespekter.

NAV-evalueringen viser også til at «samlokaliseringen i NAV-kontoret har styrket samarbeidet rundt brukerne. Med samlokaliseringen i NAV-kontoret er kommunikasjonen på tvers av spesialiserte avdelinger og team ikke lenger en kommunikasjon mellom separate etater, men mellom kolleger».

Om erfaringene med partnerskapet vises det til at «kommunale ledere både ordførere og rådmenn, opplevde at partnerskapet i deres egen kommune fungerte godt, og at det i noen eller stor grad var likeverdig, både før og etter etableringen av NAV-kontoret.» Samtidig som det var tilfredshet med lokalt partnerskap, utfylles bildet av

² Per Læg Reid og Tom Christensen (2011), «*Changing accountability relations – the forgotten side of public sector reforms*», Uni Rokkansenteret, Working paper 5-2011.

Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2009) «*Reorganizing the welfare state administration*», *Public Management Review*, 11 (3): 281–287.

³ Tone Alm Andreassen og Jacob Aars (2015), *Den store reformen. Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

⁴ Dag-Arne Christensen, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars (2011) «Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?» i *Nordiske organisasjonsstudier* nr. 3-2011.

«en opplevelse av en dominerende styring fra overordnet statlig nivå: et inntrykk av staten som byråkratisk og lite fleksibel, og som endret premissene for partnerskapet uten dialog med kommunene».

Ifølge evalueringen har det også vært en oppfatning av at «kommunene ble oppfattet som en hemske for statlig måloppnåelse. Sentrale fagpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrev partnerskapet som «tungvint, sårbart, og ikke bærekraftig over tid». I stedet for å se på partnerskapet med kommunen som en utvidelse av mulighetsrommet til å løse de oppgavene som NAV-reformen innebar, så synes NAV-etaten å ha oppfattet partnerskapet som en begrensning på muligheten for å styre NAV-kontoret. Samarbeidet med kommune synes i liten grad å ha vært sett som en ressurs.» Samtidig vises det til at direktoratets ledelse etter kartleggingen av erfaringer med partnerskapet i 2011/2012, «besluttet (...) å iverksette en rekke tiltak for å styrke partnerskapet».

En AFI-rapport fra 2014⁵ viser at nær 60 pst. av de ansatte mener at det med NAV-reformen har blitt enklere å finne gode løsninger for brukere med sammensatte behov. ¾ av lederne i små kontorer mener at partnerskapet er en styrke for oppgavene NAV-kontoret skal løse, mens for ledere på mellomstore og store kontorer er tallene hhv. 50 pst. og 69 pst. Fritekstsitater fra ansatte viser at det er stort sprik i hvordan partnerskapet oppleves blant ansatte og hva som er kilden til problemene. Problemstillinger som trekkes fram er statlig dominans, at kommunene ikke vil integreres og ulikt styringsfokus (målekort vs. utgifter på sosialhjelpsbudsjettet). En mer positiv vurdering av NAV-reformen fra ledere av små kontorer, gjenspeiles også i en av vurderingene i sluttrapporten: «Det at samordningen mellom de ulike tjenestoområdene er kommet lengst ved mindre kontorer, kan tyde på at reformens samordningsambisjon lettere lar seg realisere i mindre enn i større organisasjonsheter.»

I sluttrapporten har forskerne også vurdert kvalifiseringsprogrammet (KVP) «opp mot dominerende trekk ved NAV». Det konkluderes med at «NAV-kontorene i større grad bør ta i bruk de trekkene av skjønnsbasert organisasjonsmodus som kjennetegner KVP, og i mindre grad anvende de trekkene av rutinisert organisasjonsmodus som er dominerende tendenser ved dagens NAV,

ikke nødvendigvis på alle områder i NAV, men særlig overfor brukere som har behov for mer omfattende bistand.»

Samlet sett er forskernes vurdering at kommunene jevnt over har vært fornøyd med sitt lokale partnerskap, men at det er vanskelig å betrakte partnerskapet som likeverdig.

5.3 Hva er utfordringene og motsetningene i partnerskapet, hvor ligger mulighetene

Formålet med å etablere felles statlig-kommunale NAV-kontor var å få en bedre tjeneste for brukere med sammensatte behov. Eksempelvis viser gjennomgangen i kapittel 1 at det har vært positive resultater for mottakere av stønad etter sosialtjenesteloven, med økt tiltaksbruk og overgang til arbeid. For andre grupper er resultatene mer blandet, spesielt under selve reformperioden.

I kapittel 4 er det vist til at NAV-kontorenes kontakt med arbeidsgiverne (markedsarbeidet) var svekket de første årene etter NAV-reformen, men er blitt prioritert opp igjen de senere årene. Det er fremdeles et behov for å videreutvikle og styrke denne innsatsen. For å styrke markedsarbeidet og å øke overgangen til arbeid, uttaler *Arbeids- og velferdsdirektoratet* i høringsuttalelsen til ekspertgruppen at det bør være færre NAV-kontor og at det bør begrenses hvilke oppgaver kommunene kan legge til NAV-kontorene samt at etaten ikke bør ha krav til å opprettholde bemanningen i kontorene med færre enn tre ansatte.

I kapittel 3 er det bl.a. vist til at omfattende bruk av standardisering kan føre til at det blir vanskelig for NAV-veilederen å prioritere og oppnå god tjenestetilpasning rundt den enkelte bruker. Dersom NAV-kontoret skal lykkes med å rette innsatsen mot de som har størst behov for bistand, kan dette kreve økt rom for faglig skjønn. Departementet har merket seg at flere forskere har gitt uttrykk for at NAV-kontorene i for stor grad styres gjennom standardiserte arbeidsmetoder som har klare begrensninger mht. å kunne fange opp kompleksiteten når tjenestene skal tilpasses den enkelte bruker. Departementet mener derfor det er nødvendig å gjennomgå metoder og prosesser i arbeidet med oppfølging av brukere på NAV-kontoret.

Både i NAV-evalueringen og ekspertgruppen vises det til at det er en strammere styring av NAV-kontorene fra Arbeids- og velferdsetaten enn det er fra kommunene. Ekspertgruppen trekker fram at det særlig er langs to dimensjoner, egen-

⁵ Knut Fossetøl, Eric Breit og Elin Borg (2014) «NAV-reformen 2014 – En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen», AFI-rapport 13/2014.

produksjon/eksterne kjøp og sentralisering/delegering, at det er ulike rammebetingelser fra de to eierne.

Regjeringen har varslet at den vil øke handlingsrommet til de lokale NAV-kontorene. Et økt handlingsrom til NAV-kontorene handler i stor grad om praktiseringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken. Kommunene gir gjennomgående få bindinger på tjenesteutøvelsen i NAV-kontorene og har også videre budsjettfullmakter til NAV-kontorene, enn det staten har gitt til Arbeids- og velferdsetaten. Blant annet gir de fleste kommunene NAV-kontorene valget mellom å gjennomføre oppfølgingen med egne ansatte eller ved kjøp av tiltak. Kommunene legger også et større ansvar til NAV-kontoret ved at de kommunale inntektssikringsordningene forvaltes i NAV-kontoret. De statlige inntektssikringsordningene forvaltes i enheter utenfor NAV-kontorene. De statlige inntektssikringsordningene er rettighetsbaserte, ikke behovsprøvde, og utgjør om lag en tredel av statsbudsjettet. Ved at forvaltningen av disse oppgavene er lagt utenfor NAV-kontorene, kan NAV-kontorene konsentrere innsatsen om arbeidsrettet veiledning og oppfølging.

Økt myndighet, mindre standardisering og økt grad av skjønnsutøvelse i NAV-kontorene vil potensielt gi forskjeller i tjenesteutøvelsen mellom NAV-kontorene. Samtidig er det viktig å sikre et mest mulig likeverdig tjenestetilbud mellom kontorene. En dreining i retning av mer myndighet lokalt stiller økte krav til en profesjonell veilederrolle og systematisk utveksling av god praksis om tjenesteutvikling.

Ved en videreutvikling av partnerskapet i NAV-kontorene er det derfor kryssende hensyn som må avveies. I den videre utviklingen av NAV-kontorene er det viktig å finne en balanse mellom å gi gode individuelt tilpassede tilbud og en formåls effektiv iverksetting av arbeidsmarkedspolitikken for de store brukergruppene, og hvor det kan legges til rette for mer myndighet i det enkelte kontor. Innenfor denne rammen ønsker Regjeringen å legge til rette for å videreutvikle partnerskapet om NAV-kontorene ved å:

- utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune
- utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene
- stimulere til mer robuste NAV-kontor
- øke digitaliseringen
- arbeidsrette NAV-kontorene
- utvikle mer enhetlig ledelse
- bedre grunnlaget for kunnskapsbasert tjenesteutvikling

5.3.1 Utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune

NAV-kontoret er svært ulikt plassert for hhv. staten og for kommunen. For Arbeids- og velferdsetaten er det enkelte NAV-kontoret en av rundt 450 enheter som til sammen skal gjennomføre en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk med statsråden som konstitusjonelt ansvarlig og hvor arbeids- og velferdsdirektøren blir stilt ansvarlig for de løpende resultatene. Kommunen er derimot et eget rettssubjekt med ansvar for sine tjenester og hvor NAV-kontoret utgjør en liten del av en samlet tjenesteproduksjon.

Behovet for og dimensjoneringen av de lovpålagte sosiale tjenestene i NAV-kontoret er i stor grad avhengig av hvordan kommunen lykkes innenfor andre tjenesteområder som barnehage, skole og kommunens samlede forebyggende arbeid. Tjenestene er finansiert gjennom rammeoverføringen til kommunene, og den enkelte kommune vil dermed høste den økonomiske gevinsten av godt forebyggende arbeid som reduserer behovet for sosiale tjenester. I gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken er det mest sentrale virkemiddelet, arbeidsmarkedstiltakene, dimensjonert gjennom det enkelte års statsbudsjett. NAV-kontorene er den lokale forvalteren av arbeidsmarkedstiltakene. Summen av de rundt 450 NAV-kontorenes innsats skal på nasjonalt nivå være i tråd med Stortingets forutsetninger.

Både NAV-kontorets ulike plassering innen statlig og kommunal forvaltning, og ulik vekt på virkemiddelstyring i arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken, har medført at det fortsatt ti år etter NAV-reformen, er en ulik forståelse av styring og ledelse i NAV-kontoret. På denne bakgrunn var det ekspertgruppen fremmet forslag om at:

- Både styring og rapportering må i større grad legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. De to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring.
- Kvalitetssikring og kontroll må flyttes fra prosedyrestyring og etterlevelse av dokumentasjonskrav til evaluering av møtene med bruker og resultatene av møtene.

Dette er forslag som har fått bred tilslutning i høringsrunden, ikke minst fra kommunene. *Stattens helsetilsyn* deler også denne vurderingen, men viser samtidig til at de ofte ser at svikt i tjenestene følger av at krav til saksgang, vurderinger, begrunnelser, dokumentasjon og styring gjennom

internkontroll ikke blir fulgt. Tilsynet mener derfor at dersom ulike krav til styring og dokumentasjon skal reduseres, er det viktig å beholde de kravene som har betydning for kvalitet i tjenestene.

Mål- og resultatstyring er nedfelt som et overordnet styringsprinsipp i staten. Formålet er å gi virksomhetene myndighet over hvordan ressursene brukes og prioriteres innenfor fastsatte rammer. Økonomireglementet setter formkrav til mål- og resultatstyringen, men det er et betydelig tolkningsrom for hvordan dette skal utøves både mellom departementet og etaten, og internt i etaten. Utøvelsen av mål- og resultatstyringen i Arbeids- og velferdsetaten har, særlig av arbeidstakerorganisasjonene, blitt kritisert for å være for aktivitetsstyrt. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler også selv i høringsuttalelsen at «de har vært for opptatt av å styre på ting som kan telles, av standarder og prosedyrer». Noe av kritikken går på utøvelsen innenfor etatens handlingsrom, men noe følger også av styringen fra både Stortinget og departementet. Arbeids- og sosialdepartementet har derfor ved utarbeidelsen av tildelingsbrevet for 2016 arbeidet med å utvikle departementets styring med mer overordnede mål og mindre vekt på oppfølging av aktiviteter og bruken av virkemidlene. Arbeids- og velferdsetaten har hatt et partssammensatt internt arbeid for å gjennomgå den interne styringen og som har kommet med et forslag som i stor grad er lagt til grunn for styringen i etaten i 2016.

Den statlige forvaltningen, departementet og etaten, har både et ansvar for å gjennomføre politikken i tråd med Stortingets krav og forutsetninger, og for å forberede beslutningsgrunnlaget for Stortinget. Børmer-utvalget⁶ understreker at med «den sterke rollen det norske storting har i budsjettprosessen, blir betydningen av gode beslutningsgrunnlag og annen styringsinformasjon til Stortinget ekstra viktig.» Som det er gjennomgått i kapittel 4, er det en lang tradisjon for at antall deltagere i arbeidsmarkedstiltak har vært et eget mål i arbeidsmarkedspolitikken, selv om tiltak kun er et virkemiddel for å bistå arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne til å komme tilbake til eller beholde arbeid. I kapittel 4 er det vist til at den sterke styringen på antall tiltaksplasser både kan redusere muligheten til å gi individuelt tilpassede tiltaksplasser og at det er ressurskrevende for etaten å følge opp. Regjeringen vil videreutvikle styringen av arbeidsmarkedstiltakene i en retning som i større grad legger vekt på kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for brukerne, og min-

dre på telling av gjennomførte aktiviteter. Forslaget til en endret styring av arbeidsmarkedstiltakene vil gi NAV-kontoret på statlig side større fleksibilitet til å velge tiltak tilpasset den enkelte brukers behov. Dette kan gi et større rom for lokal tilpasning av tjenesteytingen og hvor kommunale og statlige virkemidler bedre kan ses i sammenheng.

I kapittel 4 er det også vist til at Arbeids- og velferdsetaten bør ha fleksibilitet til selv å kunne velge om avklarings- og oppfølgingstjenester skal utføres av eksterne tiltaksarrangører eller i egen regi. Dette vil bidra til at NAV-kontorene får en mer aktiv rolle overfor arbeidssøkere som har behov for oppfølging.

I kapittel 3 er det redegjort for at Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang et arbeid for å forbedre brukeroppfølgingen ved NAV-kontorene. Målet er at unødvendige eller tungvinte arbeidsprosesser skal justeres eller endres, og brukeropplevelsen bedres. Det skal også kartlegges om det er behov for bedre systemstøtte. Den nye oppfølgingsmetodikken skal bidra til økt brukermedvirkning, ansvarliggjøring av og mer aktive brukere, raskere avklaring av brukernes reelle behov, økt arbeidsretting, dialogbasert vurdering og en mindre ressurskrevende oppfølgingsmetodikk. Metodikken vil også kunne bidra til at dokumentasjonskrav blir en integrert del av prosessen overfor bruker og på denne måten vri veileders oppmerksomhet over mot utfallet av brukermøtene.

Den dreining som er beskrevet over med mer overordnede krav fra departementet, herunder endret styring av arbeidsmarkedstiltakene, mer tjenester i regi av NAV-kontorene og en forenklet brukeroppfølging, vil alle være tiltak som gir mer myndighet til NAV-kontorene. Den økte myndigheten vil gi et bedre grunnlag for å få en reell samstyring mellom stat og kommune om NAV-kontorene.

5.3.2 Utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene

Økt myndighet og delegasjon til NAV-kontorene vil gi NAV-kontorleder betydelig større ansvar for at den lokale tjenesteproduksjonen møter brukernes og arbeidsgiverens behov, for effektiv ressursutnyttelse og for forbedringer av tjenesteproduksjonen gjennom innovasjon og læring. Lederne i NAV-kontorene må spille en nøkkelrolle i utvikling og tilpasning av tjenester til brukerne lokalt, i disponeringen av bevilgningen fra de to eierne, i utvikling av egne ansatte og av NAV-kontorets relasjon til omgivelsene. Dette stiller høye krav til

⁶ NOU 2013: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring.

både ledelsesferdigheter og kompetanse om NAV-kontorets oppgaver og virkemidler.

Ekspertgruppen foreslo å etablere et lederprogram for ledere i NAV-kontoret, f.eks. inspirert av lederutdanningen innenfor utdanning og helse, som kombinerer kompetanseutvikling i ledelse med relevant fagkunnskap. KS har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at et slikt ledelsesprogram må utvikles i fellesskap mellom KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Utviklingen av ledere ved NAV-kontoret er et felles ansvar for den enkelte kommune og for Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang lederutvikling for alle ledere i dialog med KS. I tillegg vurderer direktoratet i løpet av 2016 å etablere et mer intensivt lederutviklingstiltak i samarbeid med eksterne miljøer. Det kan bl.a. være aktuelt å videreføre lederutviklingen i form av et individuelt rettet lederprogram, der den enkelte leder får tilbakemeldinger på sine oppnådde resultater og coaching i arbeidsmetoder for å oppnå resultatforbedring. KS er invitert til å gi innspill til dette arbeidet.

Kompetanse for ansatte

Kompetansen i NAV-kontorene er et ansvar både for Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Fylkesmannen har et særlig ansvar for å legge til rette for kommunenes kompetanseutvikling innenfor sosialtjenestelovens ansvarsområde basert på Arbeids- og velferdsdirektoratet føringer. På fylkesnivå er det utviklet gode samarbeidsrelasjoner mellom NAV Fylke og fylkesmennene. Internt i NAV-kontoret er det leder som er ansvarlig for at medarbeiderne har den rette kompetansen. Gjennom en felles forståelse av kompetansebehovene og felles arbeid om kompetanseheving mellom de to eierne, kan partnerskapet i NAV-kontorene bygge opp under arbeids- og velferdsforvaltningen som en lærende organisasjon. Nedenfor er det gjort rede for både de ambisjonene Arbeids- og velferdsdirektoratet har om kompetanseutvikling og om hvordan det arbeides med kompetanse i dag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at deres mål er at NAV-kontorets medarbeidere er profesjonelle i betydningen dyktige, pålitelige og kompetente, og at de har en felles og identifiserbar kjernekompetanse, uten at det etableres en egen NAV-profesjon. For å sikre jevn og god kvalitet i tjenestene til brukerne, vil det etter direktoratets vurdering være nødvendig å definere kompetansekrav for å kunne utføre enkelte oppgaver eller for å inneha visse roller.

Det er et mål at alle grunnutdanninger innen helse, sosial og velferd gir kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningens mål, rolle, tjenester og arbeidsmåter – og at utdanninger som er vesentlige rekrutteringsbaser for arbeids- og velferdsforvaltningen har en tydelig forankring i forvaltningens kunnskapsbehov generelt, og arbeidsinkludering mer spesielt. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bruke eksisterende samhandlingsarenaer med universitet- og høyskolesektorene for å oppnå dette.

Arbeids- og velferdsetaten har sentralt utviklet programmer for ulike læringssløyfer (e-læring, veiledningsplattformer mv.) som brukes aktivt. E-læring og veiledningsprogrammene brukes overfor nyansatte og som oppslag og hjelpemidler for mer erfarne medarbeidere. Erfaringen er at læring og kompetanseløp ikke er en lineær prosess med en start og en slutt. Opplæring må implementeres i ordinær drift hvor øvelse og trening er en viktig del av denne. Opplæringen og prosessene rundt dette må eies av NAV-kontorene, men det er viktig at det utvikles støttemateriell som kan brukes lokalt.

Formell kunnskap er relativt enkelt å tilegne seg, men det er i møtet med brukerne og i det daglige arbeidet at denne kunnskapen videreutvikles og foredles, og at reell læring skjer. Dette innebærer at hovedtyngden av læring skjer gjennom ordinært arbeid og refleksjon over/veiledning om dette. Framover vil det være nødvendig å legge mer vekt på refleksjon og veiledning over eget arbeid og hvordan oppgaven neste gang kan løses bedre. Dette krever en problemløsende innstilling og aksept for å feile, og å lære av feilene.

Det er behov for å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med bruker ved både å trekke på formalisert kunnskap og å ta i bruk lokale arenaer for ferdighetstrening i veiledning. For å styrke mulighetene for forbedring gjennom veiledning og egenrefleksjon, har Arbeids- og velferdsdirektoratet innledet et samarbeid med to høyskoler. Ved disse får utvalgte medarbeidere utdanning i veiledningskompetanse. Etter avsluttet utdanning skal disse medarbeiderne være veiledere for sine kollegaer på det enkelte NAV-kontoret gjennom gruppeprosesser eller individuell kollegaveiledning. Dette gir en begrenset kostnad til formalopplæring, samtidig som det øker refleksjons- og kunnskapsnivået hos mange NAV-medarbeidere. Når forvaltningen vinner erfaring med dette tiltaket, kan det være aktuelt å utvide det til flere områder.

5.3.3 Større og mer robuste NAV-kontor

Antall NAV-kontor følger i dag av antall kommuner og i hvilken grad kommunene har valgt å benytte muligheten som lovverket åpner for å etablere interkommunale NAV-kontor. I Prop. 1 S (2015–2016) varslet Regjeringen at den for å utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen vurderer hvordan den best kan legge til rette for at NAV-kontorene blir mer robuste. Det ble også vist til at interkommunale NAV-kontor kan være en forløper til større NAV-kontor som følge av kommunereformen, men at det også kan være en mer varig løsning uavhengig av kommunereformen.

Ekspertgruppen anbefalte at det må bli færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har i høringsuttalelsen til ekspertgruppen gitt en vurdering av at 200 NAV-kontor bør være tilstrekkelig for å dekke naturlige arbeidsmarkedsområder på en kompetent og koordinert måte. Direktoratet uttaler videre at dersom dette ikke kan nås gjennom kommunesammenslåinger, bør en reduksjon i antall NAV-kontor oppnås gjennom interkommunalt samarbeid og at det bør iverksettes tiltak for å stimulere til interkommunalt samarbeid.

Størrelsen på NAV-kontorene varierer i dag mye. Det er i dag om lag 50 NAV-kontor med tre eller færre ansatte, mens om lag 30 NAV-kontor har over 80 ansatte. Når Regjeringen legger opp til mer myndighet til NAV-kontorene med større muligheter til å tilpasse tjenesteytingen lokalt, stiller det som nevnt over større krav til ledelse og kompetanse i NAV-kontorene. Etter Regjeringens vurdering bør NAV-kontorene ha en viss størrelse både for å sikre et fagmiljø som kan utvikle den lokale tjenesteytingen og for å dekke større arbeidsmarkedsregioner.

En kartlegging fra 2014 viste at det var 18 kommuner som har NAV-kontor som er et samarbeid mellom to eller flere kommuner. Arbeids- og velferdsetaten har også etablert tjenesteområder hvor de statlige ressursene for flere NAV-kontor sees i sammenheng, men hvor det fortsatt er NAV-kontoret i den enkelte kommune som er den formelle organisatoriske enheten. Kartleggingen fra 2014 viste 39 slike løsninger i åtte fylker.

Det siste og mest omfattende interkommunale samarbeidet er NAV Værnes hvor fem kommuner samarbeider om drift av NAV-kontoret. Samarbeidet er organisert ved at Stjørdal er vertskommune for kommunene Meråker, Frosta, Tydal og Selbu når det gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven.

NAV Værnes har igjen inngått en avtale med Arbeids- og velferdsetatens fylkeskontor i Nord-Trøndelag, selv om to av kommunene ligger i Sør-Trøndelag. Bakgrunnen for å inngå samarbeidet var at kontorene i Selbu og i Tydal på grunn av størrelse var sårbare. Ved å etablere samarbeidet forventet kommunene å sikre bedre rettssikkerhet for brukerne, mer effektiv og stabil drift, større fagmiljø og enhetlig forvaltningspraksis. En forutsetning for samarbeidet var at ingen av NAV-kontorene i den enkelte kommune legges ned, men beholdes som avdelingskontor. Dette ble gjort for å sikre brukernes tilgjengelighet, den lokale kunnskapen og nærheten til andre tjenesteytere. Fra arbeidsutvalget i Værnesregionen fattet sitt første vedtak om å utrede et slikt samarbeid til det var fullt ut operativt 1. januar 2016, tok det nær tre år. Blant annet var det et betydelig arbeid for Arbeids- og velferdsetaten å tilrettelegge IKT-systemene slik at NAV-kontoret administrativt fungerte som ett kontor med bl.a. felles oversikt over brukere og resultater. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også støttet NAV Værnes med prosjektlederstøtte under etableringen og i tidlig driftsfase.

Regjeringen ønsker å få mer robuste NAV-kontor, og Regjeringen legger til grunn at dette er et viktig hensyn i de drøftinger om kommunesammenslåinger som nå pågår. Regjeringen er også positiv til om dette kan skje gjennom mer interkommunalt samarbeid der det ikke er aktuelt med kommunesammenslåinger. Det er imidlertid de enkelte kommunene som avgjør om det skal etableres samarbeid om NAV-kontorene. De fleste kommuner har erfaring med interkommunalt samarbeid på andre områder og bør kunne trekke på denne erfaringen også for NAV-kontor. Samtidig har Arbeids- og velferdsetaten et administrativt støtteapparat i fylkeskontorer og direktoratet som kan systematisere erfaringer og gi veiledning om hensiktsmessige måter å etablere samarbeidet på. Arbeids- og velferdsdirektoratet har systematisert erfaringene fra bl.a. etableringen av NAV Værnes. Disse erfaringene vil kunne være nyttige både for etablering av større NAV-kontor i sammenslåtte kommuner og ved nye interkommunale løsninger.

Ved opprettelsen av forvaltningsenheter fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet en føring fra departementet om at «*Den statlige bemanningen på de minste NAV-kontorene (tre eller færre ansatte) opprettholdes*». Begrunnelsen var både av distriktspolitiske hensyn og for å sikre et aktivt samarbeid mellom stat og kommune også i små kommuner. Stortinget ble orientert om føringen

våren 2007 i St.prp. nr. 67 (2006–2007) *Om lokal-demokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)*.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fulgt føringen om å opprettholde den statlige bemanningen i små NAV-kontor også ved oppgaveendringer eller budsjettendringer etter etableringen av forvaltningsenheter. Små kontorer har imidlertid fått tilført en del oppgaver uten å bli kompensert for dette. Etter direktoratets vurdering har de små kontorene blitt tilført færre nye oppgaver enn de som har blitt trukket ut. Det innebærer at de minste kontorene har blitt relativt bedre bemannet enn de større kontorene.

I 2015 var 153 NAV-kontorer omfattet av bemanningsgarantien, og de hadde en samlet statlig bemanning på drøyt 300 årsverk. Totalt utgjorde bemanningen i disse kontorene om lag 7 pst. av de statlige ansatte i NAV-kontorene. I fylker med mange små kommuner omfattet bindingene både en større andel av de ansatte og av antall NAV-kontor. I Nordland var om lag halvparten av NAV-kontorene omfattet av bemanningsgarantien.

Ekspertgruppen foreslo at bemanningsgarantien avvikes slik at Arbeids- og velferdsetaten kan disponere ressursene mellom kontorene basert på faktisk oppgavemengde og ikke styrt gjennom en garanti.

KS har i sin høringsuttalelse til ekspertgruppens rapport uttalt at forslaget om at minimumsgarantien skal avvikes, må sees i sammenheng med forslaget i rapporten om «færre og større kontorer». Minimumsgarantien er etter KS' vurdering politiske rammebetingelser som gjør at små NAV-kontorer har mer ressurser enn store NAV-kontorer. KS mener derfor at en organisasjonsendring med såpass store lokale konsekvenser, må ses i sammenheng med større pågående prosesser, som kommunereformen.

Regjeringen vil fjerne den statlige bemanningsgarantien. Det er, som nevnt over, i dag 153 NAV-kontor med til sammen om lag 300 årsverk som er omfattet av garantien. Forslaget legger til rette for at Arbeids- og velferdsetaten kan organisere tjenestene slik at kvaliteten på tjenestene sikres og at brukernes behov møtes. Et viktig element er styrkingen av jobben ut mot arbeidsgiverne og å dekke naturlige arbeidsmarkedsområder.

En statlig bemanningsgaranti slik den er utformet, kan redusere motivasjonen for kommunene til å inngå samarbeid om NAV-kontorene. Både for å stimulere kommunene til samarbeid, og å redusere detaljstyringen av Arbeids- og velferdsetaten,

har Regjeringen derfor besluttet å legge til rette for at etaten får større frihet til å disponere sine ressurser i en stadig mer krevende tid. En oppheving av den statlige bemanningsgarantien i små NAV-kontor vil legge til rette for en ressursfordeling i det enkelte fylke som gjør det mulig å bygge sterkere kompetansemiljøer. En oppheving vil ikke endre Arbeids- og velferdsetatens forpliktelser i det lovfestede lokale samarbeidet med den enkelte kommune om NAV-kontoret.

5.3.4 Digitaliseringens betydning for NAV-kontoret

I kapittel 3 er det redegjort for at brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i Regjeringens IKT-politikk og at offentlige tjenester skal framstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem.

IKT-samhandlingen i NAV-kontoret er regulert ved at Arbeids- og velferdsetaten og hver enkelt kommune har inngått databehandleravtaler slik at kommunen kan ta i bruk etatens IKT-systemer. Brukere som trenger eller ønsker bistand for å komme i arbeid, skal få vurdert sitt bistandsbehov. Dette er likt for brukerne uavhengig om de søker statlige eller kommunale ytelser. Systemstøtten for vurdering av bistandsbehov er i dag etablert i ARENA, som er et statlig oppfølgingsverktøy. Dersom brukeren søker f.eks. kvalifiseringsprogram, er det etablert tilganger som kun gjelder i det enkelte kontor, dvs. kontorsperret informasjon.

I tillegg har Arbeids- og velferdsetaten inngått databehandleravtaler med de fleste kommuner om å bruke en felles statlig IKT-løsning (Modia) slik at sosialhjelpsbrukerne også kan sende spørsmål om sosiale tjenester via DITT NAV. Modia dekker også behovet for å videreformidle viktige beskjeder fra brukere som ringer kontaktsenteret og som ikke får tak i sin veileder.

Dersom en kommune ikke ønsker inngå databehandleravtale, må det utvikles egne løsninger som blokkerer tjenesten i den enkelte kommune. Brukere vil da miste mulighet til å bruke DITT NAV til sosiale tjenester, og løsningene blir fordyret. NAV-kontorene og kontaktsentrene vil miste muligheten til å få komplett oversikt over hvilke saker brukerne har med arbeids- og velferdsforvaltningen.

I en tidlig fase av NAV-reformen ble det etablert et eget system, personkortet, som ga en samlet informasjon om brukeren, både informasjon fra statlige og kommunale systemer. Person-

kortet var kun et oppslagsverk, mens saksbehandlingen fortsatt måtte gjøres i de enkelte fagsystemene. Personkortet er nå foreldet, tidkrevende og kostbart å vedlikeholde. 70 kommuner mangler funksjonelt personkort, og av disse er elleve kommuner med over 10 000 innbyggere. Kontorene bruker i dag heller de kommunale og statlige saksbehandlingssystemene for å finne informasjon.

Regjeringen har, for å få fortgang i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor, pålagt statlige virksomheter å ha tettere dialog og samarbeid med kommunesektoren. I den videre utviklingen av IKT-systemene og integrasjonen mellom kommunale og statlige systemer i NAV-kontorene er det viktig å finne samarbeidsformer som legger til rette for felles strategier og utviklingsløp. Arbeids- og velferdsdirektoratet har bl.a. samarbeidsmøter med KS, storbynettverket (de ti største kommunene) og K10-nettverket (IKT-ledere i de ti største kommunene). Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS/Kommit har også arbeidet med et felles mål-bilde for samarbeidet framover. Aktuelle samarbeidsområder kan f.eks. være funksjonalitet som digital søknad, forbedret verktøy for oppfølging av brukere, innsynstjenester og arkivfunksjoner. Det er et siktemål at brukere skal kunne se alle sine saker ved NAV-kontoret gjennom nav.no. Samarbeidet endrer imidlertid ikke at kommunene og Arbeids- og velferdsetaten fortsatt har selvstendig ansvar for personopplysninger og for IKT-utviklingen for sine områder i NAV-kontoret.

For NAV-kontorene vil kommunesammenslåinger, økt interkommunalt samarbeid og ønsket om økt kompetanse i møtet med brukerne forsterke behovet for mer mobile løsninger for medarbeidere. Dette vil kunne bety at lokalisering blir mindre vesentlig når tilgjengelighet for brukerne blir vektlagt i nye systemer og tilpassede tjenester.

5.3.5 Arbeidsrette NAV-kontorene gjennom oppgavebredde og ledermodell

Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven at ledelsesmodell og kommunale oppgaver i NAV-kontoret skal avtales i den lokale samarbeidsavtalen. I NAV-evalueringens gjennomgang av prosessen fram mot endelig vedtak av NAV-reformen, har den lokale friheten til å bestemme kommunale oppgaver og ledermodell vært sett på som en konsesjon til kommunene. Denne ble gitt siden reformen brøt med prinsippet som ellers gjelder for kommunene om at de står fritt til å velge intern organisering.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har i dag 13 pst. av NAV-kontorene minimumsløsningen for kommunale tjenester. Mer enn 40 pst. av NAV-kontorene har bosetting av flyktninger som tjeneste i kontoret. Nærmere halvparten av kontorene har rusoppfølging, introduksjonsordningen og bostøtte tillagt kontoret. I tillegg kommer mer enn 50 øvrige kommunale områder som i varierende grad er tillagt enkeltkontorer.

Ledermodell

Det er få kommuner som har valgt to-ledermodell, men både Bergen og Oslo har dette. I Oslo gjennomføres for øyeblikket et forsøk med én leder i én bydel. Ved én-ledermodell kan lederen enten være kommunal eller statlig. I $\frac{3}{4}$ av kontorene med én leder er denne statlig ansatt.

Formelt skal kommunale tjenester ut over minimumsløsningen og ledermodell avtales mellom partene, men i praksis har aldri Arbeids- og velferdsetaten motsatt seg kommunale ønsker. Spørsmål om ledermodell eller kommunal oppgavebredde har aldri vært brakt inn for tvisteløsningsnemnda som er etablert for å håndtere konflikter om drift av NAV-kontorene.

Ekspertgruppen har ikke kommet med forslag knyttet til én eller to ledere av NAV-kontoret, men refererer til argumenter for enhetlig ledelse, samtidig som det er referert til at *kommunene Oslo og Bergen* har trukket fram «forankring, stort oppgavespenn, balanse mellom partene og nødvendig lederfokus som suksesskriterier ved todelt ledelse».

Ved iverksettelsen av NAV-reformen var én-ledermodell anbefalt, og gjennom delegasjonsforskriften ble det lagt til rette for dette. Regjeringens vurdering er at én leder av NAV-kontoret er det beste. Samtidig bør dette oppnås gjennom enighet mellom eierne av NAV-kontoret. Etter Regjeringens vurdering bør det i de kontorene hvor det fortsatt er delt ledelse foretas en vurdering av erfaringene med delt ledelse, og om dette vil være den mest hensiktsmessige ledermodellen også i et NAV-kontor med mer lokalt handlingsrom, slik det legges opp til i denne meldingen.

Oppgavebredde

Ekspertgruppen har ikke kommet med anbefalinger når det gjelder den kommunale oppgavebredden i NAV-kontorene. I drøftingen i rapporten heter det bl.a.: «Fra statlig side har det vært et ønske om mest mulig likt tjenesteinnhold, mens for kommunene har lokale forhold og behov vært styrende i valg av løsninger. Imidlertid er det

ingen forskning som gir entydig svar på den beste løsningen. Ekspertgruppen mener derfor at det fortsatt bør være lokal handlefrihet i valg av kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontoret ved at etaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester kan inngå i kontoret. Dette vil etter ekspertutvalgets vurdering også være naturlig med tanke på i større grad å legge til rette for myndige NAV-kontor.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i høringsuttalelsen tatt til orde for å redusere den kommunale oppgavebredden i NAV-kontorene for å gi kontorene tid til å konsentrere seg om å få folk i arbeid. Direktoratet viser til at en mulig løsning kan være at minimumsløsningen suppleres med en maksimumsløsning. KS har ikke direkte uttalt seg om spørsmålet om oppgavebredde, men viser til NAV-evalueringen der forskningen viser at det ikke har betydning for resultatene om kontorene har et bredt eller smalt tjenestespekter.

Den forrige ekspertgruppen⁷ (2010) uttalte følgende om oppgavebredde: «Ekspertgruppa ønsker foreløpig ikke en absolutt avgrensning av kommunens oppgaveportefølje til minimumsløsningen. Etter gruppas vurdering kan en slik avgrensning legge for sterke bindinger på kommunene, og skape problemer for små kommuner. Dersom det kan dokumenteres at en bred kommunal oppgaveportefølje virker negativt inn på NAV-kontorenes innsats for å få flere i arbeid og aktivitet, bør det likevel vurderes å gi en klarere avgrensning i arbeids- og velferdsforvaltningsloven om hvilke kommunale tjenester som skal inngå i et NAV-kontor.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin høringsuttalelse vist til ulike erfaringer med bredt oppgavespekter. De skriver bl.a. at et bredt spekter av oppgaver utvilsomt gir NAV-kontorene utfordringer når det gjelder kompetanseutvikling, lederfokus og ikke minst muligheten til å nå hovedmålet for NAV-reformen: «Flere i arbeid og færre på trygd». Direktoratet viser til at tilbakemeldingene fra de ansatte er relativt entydige i retning av at dette er et utfordrende punkt. Forskningen fra reformperioden har derimot ikke kunnet påvise at ulike valg med hensyn til bredt eller smalt kommunalt tjenestespekter har hatt vesentlig betydning for resultatene i NAV-kontoret.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennom etableringen av forvaltningsenheter og kanalstrategien flyttet oppgaver og brukerhenvendelser ut av

NAV-kontorene for å konsentrere innsatsen til arbeidsrettet individuell veiledning og oppfølging. Kommunale oppgaver i NAV-kontorene med liten grad av arbeidsretting vil gi en større bredde i NAV-kontorets oppgaver og kunne redusere effekten av de endringer Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført. For eksempel har flere kommuner som har lagt hele flyktingetjenesten inn i NAV-kontoret erfart at arbeid med bosetting i perioder krever svært mye av NAV-kontoret. Med det antallet som skal bosettes, er det grunn til å tro at kommunenes flyktingetjeneste vil være under betydelig press framover. Dersom flyktingetjenesten inngår i NAV-kontoret, vil det i praksis i betydelig grad kunne bidra til å svekke de arbeidsrettede tjenestene både overfor innvandrere og andre brukergrupper.

Ved forhandlinger om hvilke tjenester som skal ligge til NAV-kontorene vil det kunne oppstå uenighet om hva som er den mest hensiktsmessige tjenestesammensetningen sett fra en samlet organisering av de kommunale tjenestene og Arbeids- og velferdsetatens strategier. Gjennom denne meldingen legges det opp til en sterkere arbeidsretting i NAV-kontorene og at mer av tjenesteutviklingen skal skje lokalt. Mer lokal tjenesteutvikling imøtekommer ønsker mange kommuner har etterspurt. Samtidig kan en for bred kommunal oppgavebredde redusere arbeidsrettingen i NAV-kontorene. Regjeringen mener Arbeids- og velferdsetaten ved reforhandling av de lokale avtalene skal legge mer vekt på at NAV-kontorenes oppgaver bør være klart arbeidsrettede.

5.3.6 Bedre grunnlag for kunnskapsbasert tjenesteutvikling

Ekspertgruppen var opptatt av at økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for NAV-kontorene til å tilpasse tjenestene til brukernes individuelle behov, stiller krav til at kontorene i større grad enn i dag må utvikles til å bli en lærende organisasjon hvor kunnskap opparbeides og spres på en hensiktsmessig måte. Istedenfor at kvaliteten i tjenestene sikres gjennom detaljert styring, må den ifølge ekspertgruppen sikres ved at NAV-kontoret har kompetente medarbeidere og en organisasjon som legger til rette for kunnskapsutvikling og innovasjon.

Som også ekspertgruppen påpeker, er det betydelige mangler i dagens kunnskapsgrunnlag. Dette framgår også av Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Et sentralt mål med meldingen var å

⁷ Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. *Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave og ansvarsdelingen i NAV*. Avgitt 24. juni 2010.

synliggjøre behov for forskning og høyere utdanning for bl.a. å kunne gi befolkningen mer kunnskapsbaserte offentlige tjenester. Som en oppfølging av Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, ble forskningsprogrammet Praksisrettet forskning og utvikling for helse- og velferdstjenestene etablert i 2012 (PraksisVel). Målet var å styrke praksisnær forskning som grunnlag for fag- og tjenesteutvikling og å utvikle utdanningene innenfor fagfeltene. Programmet skal bidra til samarbeid mellom forskning, utdanning, yrkesutøvere og brukere. Fra 2015 er det innlemmet i et nytt stort forskningsprogram: Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester (HELSE-VEL).

I tillegg til forskning i regi av Norges forskningsråd foregår det også betydelig kunnskapsutvikling i regi av forvaltningen selv. Som nevnt i kapittel 3, har Arbeids- og sosialdepartementet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet startet et arbeid for å få til en mer helhetlig og målrettet prioritering og planlegging knyttet til utvikling av ny kunnskap. Som et ledd i dette arbeidet, er det utarbeidet et dokument om langsiktige prioriteringer av kunnskapsbehov i arbeids- og velferdssektoren og, som en oppfølging av dette, en langsiktig plan for FoU og evaluering i arbeids- og velferdsforvaltningen. I denne planen er det bl.a. identifisert fire tematiske satsingsområder av stor betydning for framtidig utvikling av NAV-kontorenes virksomhet og tjenester. Dette gjelder:

- Arbeidsinkludering som i bred forstand omfatter all innsats i arbeids- og velferdsforvaltningen for å hjelpe mennesker over i jobb i det ordinære arbeidslivet.
- Arbeid og helse, jf. at en stor andel av NAV-kontorets brukere er midlertidig eller varig helt eller delvis ute av det ordinære arbeidslivet på grunn av ulike helseproblemer, samtidig som vi har kunnskap om at arbeid kan være helsefremmende for nettopp mottakere av helserelaterede livsoppholdsytelser fra folketrygden med de mest vanlige diagnosene.
- Interaksjon med brukere, jf. at det er i møte med brukerne at resultatene av NAV-kontorets arbeid oppstår. Som også ekspertgruppen ga uttrykk for, er kvaliteten i brukermøtene avgjørende for brukernes muligheter for tilknytning i arbeidslivet og opplevelse av økt mestring og deltakelse i samfunnet. Brukermøter omfatter her møter i alle kanaler og arenaer fra bruk av nettløsninger til lenger oppfølgingsløp med kontinuerlig og direkte brukerkontakt.

- Innovasjon og læring, jf. at arbeids- og velferdsforvaltningen i tiden framover må evne å drive et målrettet innovasjonsarbeid og utvikle tjenestene og egen organisasjon i tråd med endringene i omgivelsene og innbyggernes behov.

Temaene vil lyses ut som forskningsoppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det vil være behov for å iverksette forsøk og ulike former for utprøvinger i tilknytning til disse forskningstemaene slik at forskerne kan bruke disse som kilder til å identifisere kausale effekter. Et forskningsresultat er imidlertid ikke i seg selv et beslutningsgrunnlag. Resultatene må tolkes og gjøres nyttig for forvaltningen. Dette innebærer å koble dem til styringsprosesser i virksomheten og utøvelse av faglig skjønn i oppgaveutførelsen av veiledere på NAV-kontorene.

5.3.7 Forsøk med økt kommunalt ansvar

Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til større og mer robuste kommuner, jf. Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform der det tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver og styrke velferdstjenestene der folk bor. I denne meldingen foreslås to konkrete tiltak hvor kommunene gjennom forsøk gis økt ansvar for tjenester på arbeids- og velferdsrområdet.

Forsøk med større lokalt handlingsrom og økt kommunal medvirkning i oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne

Regjeringen vil gjennomføre et forsøk hvor unge med nedsatt arbeidsevne skal få en tettere og mer tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret og hvor kommunene også utenfor rammen av NAV-kontoret samtidig får et større ansvar for å bistå i oppfølgingen. Forsøket innebærer styrket oppfølging, videreutvikling av tiltak og økt handlingsrom til NAV-kontoret. Målet med forsøket er å redusere antallet unge ytelsesmottakere og få flere over i utdanning og arbeid, på hel- eller deltid. Unge som målgruppe avgrenses til de under 25 år.

Vi vet at mange unge har sammensatte problemer. I Sintefs evaluering av ordningen med arbeidsavklaringspenger⁸ pekes det på at mange NAV-kontor ønsker å få etablert tiltak i samarbeid med kommunene, men at det kan være vanskelig å få kommunene til å prioritere dette. For å støtte opp under kommunenes og det lokale NAV-konto-

rets handlingsrom, og utvikle mer egnede tiltak, vil det lokale NAV-kontoret få stor frihet til å bestemme hvordan de vil bruke midlene. Midlene kan enten nyttes til oppfølging med NAV-kontorets ansatte, andre ansatte i kommunen eller ved bruk av eksterne (arbeidsmarkeds-) tiltak dersom en mener disse er mest egnet. Forsøket skal gjennomføres i kommuner hvor kommunen forplikter seg til å ta et større ansvar for å bistå og skaffe tilveie egnede tiltak i oppfølgingen.

Forsøket skal gi NAV-kontoret større frihet til å utvikle eget tiltaksapparat ut fra brukergruppens sammensetning, brukerbehov og situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet. I forsøket vil det være mulig å teste om økte forpliktelser for kommunen og større handlingsrom til NAV-kontoret gir unge stønadsmottakere en bedre samordning og integrering av tjenester og en tettere oppfølging enn de får i dag. Forsøket kan også teste ut om mer lokalt ansvar kan styrke partnerskapet i det enkelte kontor.

Forsøk med kommunalt ansvar for varig tilrettelagt arbeid (VTA)

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er det lagt opp til at det samlede ansvaret for arbeidsmarkeditiltakene fortsatt skal være et statlig ansvar. I sammenheng med kommunereformen, utreder Arbeids- og sosialdepartementet den framtidige ansvars plasseringen for tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA), jf. Innst. 333 S (2014–2015). Departementet vil i den forbindelse prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune knyttet til VTA gjennom et forsøk i et mindre antall kommuner. I forsøket vil kommune bli gitt et større ansvar for oppgaver og tiltak knyttet til å gi arbeid til den aktuelle målgruppen. I forsøket skal det vurderes hvordan en overføring av ansvaret for tiltaket til kommunene, kan føre til et bedre tilbud. Berørte kommuner og brukerorganisasjoner vil bli bedt om å komme med innspill i utformingen av forsøket.

5.3.8 To forslag fra ekspertgruppen som ikke følges opp

Ekspertgruppen fremmet bl.a. forslag om både å flytte fylkesmannens veiledningsfunksjon til NAV

Fylke og at det bør innføres en felles tariffavtale for NAV-kontorene. Regjeringens vurdering er at den ikke vil ta initiativ til å følge opp disse to forslagene.

Overføre fylkesmannens veiledningsfunksjon til NAV Fylke

NAV-kontoret forholder seg i dag til to ulike enheter på fylkesnivå. Fylkesmannen har ansvar for lovtolkning/klagesaker, tilsyn og skal bistå med faglig veiledning og utvikling og ulike kompetansebidrag. Fylkesmannen har også en tvisteløsningsfunksjon dersom etat og kommune ikke blir enige. Fylkeskontoret i Arbeids- og velferdsetaten skal bistå med veiledning og utvikling i tillegg til styringsfunksjonen.

Ekspertgruppen foreslo at fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning flyttes til NAV fylke/region. Begrunnelsen var at dette ville gi en mer samlet, koordinert og konsistent rådgivning til NAV-kontoret og at fylkesmannens tilsyns- og klagerolle ville bli klarere.

Hovedpunktene i resonnementet til ekspertgruppen var at:

- NAV-kontoret forholder seg i dag til to ulike enheter på fylkesnivå: fylkesmannen og NAV Fylke
- både på departements- og direktoratsnivå er det faglige ansvaret samlet i én organisasjon
- for NAV-kontorene som i praksis jobber helhetlig, framstår dagens todelte ansvar på fylkesnivå som fragmentert
- det ikke er aktuelt å flytte fylkesmannens klagesaksbehandling og tilsyn til det statlige regionleddet, og heller ikke aktuelt å flytte det statlige styringsansvaret fra NAV fylke til fylkesmannen
- for å utvikle NAV-kontoret til en velfungerende og myndig organisasjon, øker betydningen av en samlet, koordinert faglig støtte utenfra, og muligheten for dette økes dersom råd og veiledning kommer fra ett organ
- fylkesmannens tilsynsfunksjon blir klarere ved at de ikke skal føre tilsyn med enheter de har veiledet

Mens *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er positiv til forslaget om å overføre fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning til NAV fylke, får forslaget i all hovedsak ikke støtte fra *KS* og *kommunene*. Heller ingen fylkesmenn som har sendt inn høringsuttalelser er enig i forslaget. *Direktoratet* mener at forslaget vil kunne være et viktig bidrag til å underbygge og videreutvikle partnerskapet

⁸ Roland Mandal, Håvard Jacobsen, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) «*Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*», Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

mellom fylkeskontorene og kommunene. Ved å samle den faglige støtten på NAV fylke vil kompetanseutviklings tiltak kunne få større plass i partnerskapssamtalene. På denne måten kan kommunene ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet bli mer delaktige og få et større eierskap til tilrettelegging av kompetansetiltak.

Motforestillingene fra kommunal side henger for det første sammen med at fylkesmannen har ansvar for tilsyn og veiledning på en rekke av kommunens oppgaver og kjenner kommunenes samlede situasjon godt. Det argumenteres for at dette gir fylkesmannen et bedre utgangspunkt for å gi veiledning og råd med et mer helhetlig perspektiv enn fylkesleddet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene er et selvstendig forvaltningsnivå med selvstendig ansvar for en rekke tjenester, hvor den kommunale delen av NAV-kontoret kun er en del av det totale tjenestetilbudet. For det andre er NAV fylke overordnet instans i den statlige styringslinjen av NAV-kontorene. Særlig KS mener at hvis fylkesleddet i tillegg skal gi råd og veiledning, vil det for ansatte på NAV-kontorene kunne være vanskelig å skille mellom hva som er et nøytralt og velmenende råd, og hva som er pålegg i den statlige styringslinjen.

Statens helsetilsyn ser at det er klare fordeler ved et slikt forslag, men vil samtidig peke på noen bekymringer når det gjelder betydningen av å ivareta kvalitet i sosialtjenesten:

- det er kommunen som har ansvar for å gi nødvendig opplæring til både kommunale og statlige ansatte ved NAV-kontoret som yter tjenester og utfører oppgaver etter sosialtjenesteloven
- en del fylkesmenn melder at kommuner synes det er utfordrende å holde kontroll og fokus på sosiale tjenester i NAV-kontoret fordi de statlige tiltakene og tjenestene og styringslinjene er dominerende
- fylkesmannen har mye kunnskap om svikt og fare for svikt i sosialtjenesten fra tilsyn og klagesaksbehandling som må videreformidles gjennom opplæring og råd til NAV-ansatte og ledelse

Etter departementets vurdering vil en overføring av fylkesmannens veiledningsfunksjon kunne bidra til å redusere likeverdet i samarbeidet om NAV-kontorene, og muligheten til å se NAV-kontorets tjenester i sammenheng med andre kommunale tjenester. Den rollekonflikten NAV fylke kommer i som overordnet ledd i en statsetat og som veileder overfor sin egen samarbeidspartner, kommunen, er også uheldig. Disse argumentene

veier alene så tungt at det etter departementets vurdering er tilstrekkelig for ikke å følge opp forslaget fra ekspertgruppen.

Felles tariffavtale for NAV-kontorene

Ansatte ved NAV-kontorene er enten ansatt i kommunen eller i staten, og lønns- og arbeidstidsvilkår er regulert gjennom de respektive tariffavtaler. Både av ekspertgruppen og i evalueringen av NAV-reformen er det trukket fram at det kan være utfordrende for en leder å forholde seg til forskjellige arbeids- og lønnsvilkår for NAV-kontorets ansatte.

Ekspertgruppen mente ulike lønns- og arbeidsvilkår utgjør unødige barrierer for å skape integrerte NAV-kontor. Ekspertgruppen la avgjørende vekt på å redusere kompleksiteten og administrasjonen i NAV-kontoret og tilrådte at partene setter seg sammen med sikte på å etablere en felles avtale. For å oppnå en bedre administrasjon og et bedre arbeidsmiljø på NAV-kontorene, anbefalte ekspertgruppen at KS, Oslo kommune, ansattes organisasjoner og Arbeids- og velferds-etaten går sammen om å etablere en felles tariffavtale for ansatte ved NAV-kontor.

Tariffspørsmål forhandles mellom partene i arbeidslivet. Spørsmålet om en felles tariffavtale på tvers av kommune og stat for NAV-kontor-ansatte vil måtte kreve en bredere utredning før det ev. kan følges opp mellom partene. Regjeringen vil ikke ta initiativ til en slik utredning før flere av partene uttrykker et klart ønske om at det bør etableres en felles tariffavtale for NAV-kontor-ansatte.

5.4 Oppsummering

Formålet med NAV-kontoret er å se statlige og kommunale virkemidler i sammenheng for at flest mulig av brukerne skal komme i eller beholde arbeid. Gjennom nær ti år er det høstet erfaring med partnerskapet som en organisatorisk ramme for NAV-kontorene. I sluttrapporten fra NAV-evalueringen er forskernes vurdering at mulighetene i partnerskapet i liten grad er utnyttet av dem som skulle realisere det. Samtidig viser de til at det er vanskelig å si noe absolutt og entydig om hvordan partnerskapet har fungert siden det er et eget partnerskap rundt hvert NAV-kontor.

I dette kapitlet er rammene for det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontorene, partnerskapet, drøftet. Regjeringen vil legge til rette for å videreutvikle partnerskapet om NAV-kontorene ved å:

- Utvikle en mer felles styringslogikk mellom stat og kommune gjennom å gi mer lokal frihet i gjennomføringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken.
 - Utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene for å utnytte det rommet som skapes gjennom mer lokal frihet.
 - Stimulere til større NAV-kontor både gjennom kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid for å bygge bredere fagmiljøer og bedre ivareta rettssikkerheten ved NAV-kontorene.
 - Øke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om digitalisering av brukermøtene i NAV-kontorene.
 - Arbeids- og velferdsetaten skal i reforhandling av de lokale avtalene vektlegge at NAV-kontorenes oppgaver bør være klart arbeidsrettede.
 - Oppfordre kontorer med delt ledelse til å foreta en vurdering av erfaringene og om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor med mer lokalt handlingsrom.
 - Bedre grunnlaget for kunnskapsbasert tjenestutvikling i NAV-kontorene gjennom mer forskning og spredning av kunnskap om arbeidsinkludering, arbeid og helse, interaksjon med brukere og innovasjon.
- Regjeringen vil videre gjennomføre to forsøk hvor kommunene gis økt ansvar for oppfølgingen av unge med nedsatt arbeidsevne og tiltaket varig tilrettelagt arbeid.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle offentlig sektor og prioriterer økt gjennomføringskraft høyt. Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter 1/3 av statsbudsjettet. I tillegg til å forvalte velferdsytelser, tilstår arbeids- og velferdsforvaltningen velferdstjenester og yter bistand for at mennesker skal kunne delta i arbeidslivet.

Det er et klart mål at flere skal inkluderes i arbeidslivet. Et vel fungerende arbeidsmarked og klare forventninger om at det skal lønne seg å jobbe er viktig for å oppnå dette. Åpenhet og fleksibilitet i arbeidsmarkedet gir flere mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, og legger til rette for at flere skal kunne kombinere trygd og arbeid.

Regjeringen legger i denne meldingen premisene for en videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen som vil støtte opp under målet om å få flere i arbeid, og bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

6.1 Virkninger for individ og samfunn

Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Gjennom forenkling av lover og regler og mindre byråkrati i møtet mellom forvaltning og det enkelte mennesket vil vi skape en enklere hverdag for folk flest. Mer makt og myndighet på det lokale NAV-kontoret vil kunne sikre bedre tilpassede tjenester og gi den enkelte økt innflytelse over sitt liv. Regjeringen er opptatt av at brukerne som trenger det, skal få helhetlig bistand tilpasset den enkeltes behov og som samtidig bidrar til rask overgang til arbeid.

For den enkelte betyr det å ha en jobb både personlig utvikling, stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena. Høy sysselsetting ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeids- og velferdspolitikken og innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Høy sysselsetting bidrar til å sikre finansieringen av velferdsordningene, gir muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet og

bidrar til å sikre bærekraften i offentlige finanser. Det å stå utenfor arbeidslivet er derfor en utfordring ikke bare for den enkelte, men for hele samfunnet.

6.2 Administrative og økonomiske virkninger

Gitt det store volum i brukere og oppgaver som NAV-kontorene har og de store utfordringene arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor i årene som kommer, er det behov for å legge til rette for en mer målrettet bruk av NAV-kontorets ressurser. Fokus i meldingen er på hvordan forvaltningen kan benytte sine tilgjengelige ressurser best mulig for å understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd. Dette dreier seg både om å legge til rette for at en større andel av ressursene kan brukes til brukeroppfølging og tjenesteproduksjon, og om å videreutvikle den arbeidsrettede oppfølgingen slik at den blir mer effektiv mht. å nå målet om arbeid.

For at NAV-kontoret skal få frigjort mest mulig ressurser til arbeidsrettet oppfølging, er det nødvendig at de som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen raskt og effektivt henvises til relevant bistand. Digitalisering er viktig for å fornye, forenkle og forbedre arbeids- og velferdsforvaltningen, og for å bidra til at mest mulig av de samlede ressursene går til arbeidsrettet oppfølging og tjenesteproduksjon. Regjeringen har derfor bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å fortsette arbeidet med å gjennomføre og videreutvikle sin kanalstrategi. Dette forutsettes dekket innenfor etatens rammer.

Regjeringen vil gjennomføre et forsøk hvor unge med nedsatt arbeidsevne skal få en tettere og mer tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret, og hvor kommunene også utenfor rammen av NAV-kontoret samtidig får et større ansvar for å bistå i oppfølgingen. Forsøkets konkrete utforming skal skje i samarbeid med forskere for å sikre gode effektanalyser.

Regjeringen vil gi Arbeids- og velferdsetaten økt fleksibilitet til selv i større grad å kunne utføre

avklarings- og oppfølgingstjenester. Større fleksibilitet og økt egeninnsats kan skje gjennom økt adgang til omdisponering fra tiltaksbudsjettet til etatens driftsbudsjett. Det er det samme som nå skjer i mer begrenset omfang i forsøket med kjerneoppgaver i Arbeids- og velferdsetaten. I forsøket legges det til grunn at omdisponeringen gir avklarings- og oppfølgingstjenester til minst like mange personer som det omdisponerte beløpet ville gitt av tiltaksplasser. Forslaget vil samlet sett ikke påvirke de økonomiske rammene. Det legges opp til at den konkrete utformingen av en slik fullmakt til å omdisponere midler, framlegges i de ordinære budsjettprosessene.

Regjeringen vil videreutvikle styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene i en retning som i større grad legger vekt på kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for brukerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. Videreutviklingen av styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltakene påvirker ikke den samlede rammen som bevilges til arbeidsmarkedstiltak.

6.3 Samlede virkninger

Det er ikke mulig å gi et konkret anslag på hvor mange som kommer i arbeid som følge av Regjeringens forslag. Strategiene og forslagene i meldingen må konkretiseres ytterligere før de budsjettmessige konsekvensene kan anslås nærmere. Regjeringen vil komme tilbake til de økonomiske og administrative konsekvensene av ev. endringer som krever budsjettendringer i de årlige budsjettframleggene for Stortinget.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet
20. mai 2016 om NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 05/2016

