

Utvikling av økonomisk sosialhjelp fra etableringen av NAV og frem til idag

Sett i lys av intensjonen i NAV reformen med å få flere i arbeid og aktivitet og færre på sosialhjelp

Venke Anny Nes



Høgskolen i **Hedmark**

Masteroppgave

Avd. for økonomi og ledelsesfag

HØGSKOLEN I HEDMARK

Våren 2012

Innholdsliste

Sammendrag	s. 6
1.0 Innledning	s. 10
1.1 Problemstilling	s. 11
1.2 Oppgavens struktur	s. 13
2.0 Kontekst	s. 14
2.1 Intervju med tidligere arbeids- og sosialminister i Bondevik II Regjeringen.	s. 14
2.2 Forvaltningsnivåene i Norge	s. 19
2.3 Tidligere organisering av etatene i NAV	s. 22
2.3.1 Sosialetaten	s. 22
2.3.2 Trygdeetaten	s. 23
2.3.3 Aetat	s. 24
2.4 Bakgrunnen for NAV-reformen	s. 25
2.5 Forarbeidet til NAV-reformen	s. 25
2.6 Ny organisering av arbeids- og velferdsetaten	s. 31
2.7 Lokale samarbeidsavtaler	s. 33
2.8 Kommunal økonomi	s. 34
2.9 IKT-systemer	s. 36
2.10 Oppsummering	s. 38
3.0 Teori	s. 38
3.1 Reformen	s. 39
3.2 Organisasjonsendringer	s. 44
3.3 Organisasjonskultur	s. 47
3.4 Tidligere forskning	s. 49
3.4.1 13-kommunersforsøket	s. 50
3.4.2 Frikommuneforsøket i Grimstad	s. 50
3.4.3 Pilotkontorer	s. 51
3.5 Oppsummering	s. 52
4.0 Metode	s. 52
4.1 Kvalitativ metode	s. 53
4.2 Casestudie	s. 53

4.3	Utvalg av forskningsfelt	s. 55
4.4	Datagrunnlag	s. 56
4.5	Datamaterialet reliabilitet og validitet	s. 56
4.6	Oppsummering	s. 57
5.0	Organisering og partnerskapet	s. 58
5.1	Beskrivelse av forskningskommunene	s. 58
5.1.1	Risør kommune	s. 58
5.1.2	Vennesla kommune	s. 59
5.1.3	Grimstad kommune	s. 59
5.2	Kommunes organisering – partnerskapsavtalen	s. 60
5.2.1	Risør kommune	s. 64
5.2.2	Vennesla kommune	s. 65
5.2.3	Grimstad kommune	s. 65
5.3	Kommunens deltakelse i partnerskapet og valg av organisering	s. 66
5.3.1	Risør kommune	s. 66
5.3.2	Vennesla kommune	s. 71
5.3.3	Grimstad kommune	s. 74
5.4	Oppsummering	s. 78
6.0	Økonomisk sosialhjelp – kommunens organisering av tjenesten	s. 79
6.1	Beskrivelse av økonomisk sosialhjelp	s. 79
6.2	Beskrivelse av Kostratall	s. 81
6.3	Kommunens situasjon for økonomisk sosialhjelp før NAV reformen	s. 82
6.3.1	Risør kommune	s. 82
6.3.2	Vennesla kommune	s. 82
6.3.3	Grimstad kommune	s. 83
6.4	Kommunens forventning inn i NAV for sosialhjelpsbrukere	s. 83
6.4.1	Risør kommune	s. 84
6.4.2	Vennesla kommune	s. 85
6.4.3	Grimstad kommune	s. 85
6.5	Endringer i brukergrupper og utbetalingsmønster etter NAV reformen	s. 86
6.5.1	Risør kommune	s. 86
6.5.2	Vennesla kommune	s. 87
6.5.3	Grimstad kommune	s. 88
6.6	Utviklingen av økonomisk sosialhjelp på landsbasis	s. 89

6.7	Kostratall for økonomisk sosialhjelp i forskningskommunene	s. 97
6.7.1	Risør kommune	s. 99
6.7.2	Vennesla kommune	s. 102
6.7.3	Grimstad kommune	s. 105
6.7.4	Oppsummering	s. 108
6.8	Kvaliteten og brukermedvirkning	s. 108
6.8.1	Risør kommune	s. 111
6.8.2	Vennesla kommune	s. 112
6.8.3	Grimstad kommune	s. 113
6.8.4	Oppsummering	s. 114
6.9	Kvalifiseringsprogrammet	s. 114
6.9.1	Risør kommune	s. 115
6.9.2	Vennesla kommune	s. 116
6.9.3	Grimstad kommune	s. 116
6.9.4	Oppsummering	s. 117
6.10	Oppsummering	s. 117
7.0	Analyse	s. 118
7.1	Utvikling av økonomisk sosialhjelp på landsbasis	s. 118
7.2	Utvikling av økonomisk sosialhjelp i forskningskommunene	s. 120
7.2.1	Risør kommune	s. 120
7.2.2	Vennesla kommune	s. 121
7.2.3	Grimstad kommune	s. 122
7.3	Kvalifiseringsprogrammet	s. 123
7.4	Kvalitet og brukermedvirkning	s. 123
7.4.1	Risør kommune	s. 124
7.4.2	Vennesla kommune	s. 124
7.4.3	Grimstad kommune	s. 125
8.0	Oppsummering og utfordringer	s. 125
8.1	Bakgrunn	s. 125
8.2	Studiene sine funn	s. 126
8.3	Konklusjoner	s. 129
	Litteraturliste	s. 132
	Vedlegg	s. 135

Sammendrag

NAV reformen ble iverksatt fra 1. juni 2006. Fra 2007 og frem til 2011 ble det etablert NAV kontor i alle landets kommuner, og i bydeler i de store kommunene. Første ledd i reformen var tidligere Aetat og trygdeetaten ble slått sammen til en ny Arbeids- og velferdsetat. Denne nye etaten skulle samlokaliseres med kommunens sosialetat i en forpliktende samarbeidsavtale. I denne samarbeidsavtalen forpliktet kommunen seg til å legge minimum den økonomiske sosialhjelpen inn i NAV kontoret.

NAV reformen er den største organisatoriske reformer i offentlig virksomhet som er blitt gjennomført i Norge. Reformen vil berøre omtrent 16 000 ansatte. I tillegg vil store deler av befolkningen være brukere av tjenester fra denne etaten.

Temaet for oppgaven er å se hvordan utviklingen av økonomisk sosialhjelp har vært fra etableringen av NAV og frem til i dag, sett i lys av intensjonen i NAV reformen med å få flere i arbeid og aktivitet og færre på sosialhjelp (St. prp. nr. 46 (2004-2005)).

I tillegg til å se utviklingen av sosialhjelpen har det vært viktig å gå inn og undersøke hvordan prosessen har vært fra kommunens side i etableringen av NAV. Hvordan har samarbeidet vært med staten, og har kommunen opplevd seg som en likeverdig part inn i NAV.

Det har også vært viktig å se hvordan kommunen har organisert seg i forhold til delegering av økonomisk ansvar inn i NAV. Det har kun vært sett på de kommunale tjenestene i NAV.

I oppgaven er det sett på utviklingen av økonomisk sosialhjelp ut fra rapporteringen fra kommunen til Statistisk Sentralbyrå. Det har også vært viktig å få en vurdering av de tallene som foreligger, og kunne gi et nyansert bilde av hvordan den økonomiske sosialhjelpen har blitt påvirket i forhold til intensjonen i NAV.

Oppgaven er en casestudie som bygger på kvalitative intervjuer av ledere på NAV kontorer og kommunens ledelse i tre kommuner. Intervjuene har gitt en god innsikt i kommunens deltakelse i etableringsfasen, og hvordan kommunen ønsket å organisere seg. Intervjuene av lederne på NAV gir også et godt grunnlag for å vurdere hvordan brukere av kommunens sosialhjelp blir ivaretatt i NAV. Det er gått kort tid fra de lokale NAV kontorer og samarbeidet med kommunen ble etablert. Derfor er det kun startfasen og resultater oppnådd i den tiden som kommer frem.

Ut fra de resultatene som kommer frem i intervju og kostratallene er det en positiv nedgang i sosialhjelpsmottakere, og også en svak nedgang eller stabilitet også i stønadslengde og langtidsbrukere i alle de tre forskningskommunene. Utbetalingen av økonomisk sosialhjelp har vært forholdsvis stabil, men alle mener at de ser en positiv utvikling i arbeidet med brukerne når de kan se hele etatens virkemidler samlet.

Kommunene har opplevd partnerskapet med staten som krevende i starten fordi det opplevdes at staten eide NAV i utgangspunktet. Etter etableringen og i partnerskapsmøtene opplever kommunen seg som langt mer likeverdig part i partnerskapet.

Summary

New labor and welfare administration (NAV) was implemented June 1. 2006. From 2007 up to 2009, the NAV office was established in all municipalities, and districts in the large municipalities. The reform was implemented by the previous employment and Social Security was merged into a new Labor and Welfare Administration. This new agency should be co-located with the municipal social services department of a binding agreement. In this agreement the municipality committed itself of adding a minimum of economic welfare in the NAV office.

NAV reform is the largest reform in the public sector which taken place in Norway. This reform will affect approximately 16.000 employees. In addition, large sections of the population will be users of the services from this agency.

The target for the exercise is to see how the development of social welfare has since the establishment of the NAV and now we see the intention of the NAV reform to get more people into work and activity and less people on social assistance (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

In addition of seeing the development of social assistance it has been important to go in and examine how the process has been from the municipal's side of the establishment of NAV. How has the collaboration been with the state and the municipality who has experienced itself as an equal part in the NAV

It has also been important to see how the community has organized itself to delegation of financial responsibility in the NAV. It has only been seen on the municipal services this has looked at the evolution of social basis of reports from the local to the Central Bureau of Statistics. It was also important to get an assessment of the figures involved and be able to provide a nuanced picture of how the economic social assistance has been affected in relation to the intention of the NAV.

It is a case study based on qualitative interviews with managers at NAV offices and municipal governance in the three municipalities. The interviews provided a good insight into the municipality's participation in the establishment phase, and how the municipality wanted to be organized. The interview of the leaders on the NAV also provides a good basis on how the users of the municipal social welfare are safeguarded in the NAV. It's been a short time from

the local NAV offices and cooperation with the municipality was established. Therefore, only the initial phase and results achieved in the time arrives.

Based on the results that come up in interviews and KOSTRA figures, there is a decrease in social assistance, and also a slight decline or stability in the length of long-term benefit users in all the three research municipalities. The payment of social assistance has been relatively stable, but we believe that they see positive developments in the work of users when they can see the agency's instruments together.

The municipalities have experienced the partnership with the state as challenging in the beginning because it was perceived that the state-owned NAV at the outset. After the establishment of partnership meetings and local experience as far more equal part in the partnership.

1.0 Innledning

Starten til opprettelse av en arbeids- og velferdsforvaltning ble lagt i Sem-erklæringen til Bondevik II regjeringen i 2001. Sem-erklæringen var det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen. I erklæringen stod det at Regjeringen vil *”samordne arbeidet ved kommunale sosialkontor, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid”*

Bakgrunnen for denne erklæringen var at disse tre etatene hadde flere av de samme brukerne. Ved dagens ordning ble brukerne sendt mellom etatene for å kunne benytte seg av de forskjellige tjenestene. Det var lite samarbeid mellom etatene, og dermed opplevde brukerne seg som en ”kasteball” mellom kontorene. Aetat jobbet aktivt opp mot de som var arbeidsledige, mens trygdetaten jobbet opp mot helse. Sosialetaten ble sikkerhetsnett for de brukerne som ikke hadde rettigheter hos Aetat eller trygdeetaten. Ved å se nærmere på brukerne og hvilke behov brukerne hadde for hjelp fra det offentlige, opplevde en at en bruker ofte ville være bruker av en eller flere av disse tre etatene. Brukernes problemer var ofte sammensatt med økonomi, helse og arbeid.

Regjeringen la frem St. meld nr. 14 (2002-2003) for Stortinget med forslag om to statlige etater, samt at stat og kommune skulle samarbeide om en førstelinje. Dette forslaget ble avslått av Stortinget, og regjeringen oppnevnte et utvalg til å utrede ulikeorganisasjonsmodeller for samordningen av Aetat, trygdeetaten og sosialetaten. Dette utvalget ble kalt ”Rattsøutvalget”, og jeg vil i oppgaven se på den utredningen og de forslagene som kom fra utvalget. Jeg ønsker også å gå inn å se på hvilke bakgrunn utvalgets medlemmer hadde for å vurdere valg av modell for den nye arbeids- og velferdsetaten.

Formålet med reformen var å få flere i arbeid, færre på trygd og stønad, og et mer velfungerende arbeidsmarked. I tillegg skulle reformen sørge for rett tjeneste til rett tid, god service overfor brukerne, og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

For å kunne oppfylle denne målsetningen foreslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet i april 2006 en løsning som innebar å samle de statlige tjenestene som da var to etater til en etat. Det vil si at trygdetaten og Aetat skulle samordnes til en ny statlig arbeids- og velferdsetat. I tillegg skulle de kommunale oppgavene for økonomisk sosialhjelp i

sosialtjenesten samordnes med den nye statlige etaten i et felles lokalt kontor. De kommunale tjenestene skulle fremdeles utføres av kommunen.

De lokale kontorene skulle fungere gjennom et lovpålagt partnerskap mellom stat og kommune. Det skulle utarbeids en rammeavtale der det ble definert hvilke oppgaver fra kommunens sosialtjeneste som skulle legges til disse lokale førstelinjekontorene. I samarbeidet var minimumsløsningen for kommunen økonomisk sosialhjelp, men det var åpning for å legge inn flere tjenester fra kommunens sosialtjeneste.

I formålet til det nye reformen var at flere skulle i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Dette ville innebære for kommunen at flere av brukerne av sosialhjelp ville få muligheten til å komme seg ut i arbeid og aktivitet. Igjen vil dette medføre på sikt reduksjon i utbetaling av sosialhjelp for kommunene. Ved at brukerne kom ut i aktivitet vil det medføre at disse vil få en inntekt som gjør at brukerne ikke vil være avhengig av sosialhjelp for å klare sitt livsopphold.

1.1 Problemstilling

Som nevnte i innledning er målet med NAV-reformen at det skal bli flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp. Det forstås slik at flest mulig av de som har forutsetninger for å komme ut i arbeidsaktivitet på sikt, skal flytte fokuset bort fra trygd og sosialhjelp. For de som har store problemer med å komme ut i arbeidslivet skal en se på muligheten for å finne andre former for aktivitet som kan øke den sosiale ferdigheten.

Etableringen av NAV kontorene startet i begynnelsen av 2007 og fortsatt frem til utgangen av 2009. Det har vist seg at ikke alle kommuner klarte denne fristen, slik at noen få kontorer er blitt etablert i senere tid.

Ved de kontorene som ble etablert fra starten av vil en kunne se en utvikling innenfor temaet jeg ønsker å forske på. Jeg vil i denne studien fokusere på kommunens regnskap på økonomisk sosialhjelp i årene fra 2006 til 2011.

Det har vært mye støy rundt NAV kontorene siden de ble etablert, og har dette hatt en påvirkning på utviklingen? En vil også se om NAV og kommunen har klart å holde fokus på intensjonen i NAV-reformen. I tillegg kan funnene i en slik undersøkelse være med å påvirke kommunene i evalueringen av partnerskapsavtalen som er inngått mellom stat og kommunen. I denne avtalen ligger det retningslinjer for hvordan samhandlingen mellom disse to partene skal fungere.

Ut fra bakgrunnstanken med NAV-reformen, og de motivene som jeg har diskutert vil min problemstilling være:

Hvordan har utviklingen av økonomisk sosialhjelp vært fra etableringen av NAV og frem til i dag sett i lys av intensjonen i NAV-reformen der en skal jobbe for at flere kommer i arbeid og aktivitet og færre på stønad og sosialhjelp.

For å kunne svare på denne problemstillingen vil jeg se nærmere på flere spørsmål. Jeg vil se på partnerskapsavtalene som er gjort mellom stat og kommune. Her vil en se hvilken tjenesteportefølje som er langt inn fra kommunens side, og har denne hatt noen påvirkning på hvordan utviklingen har vært. Det vil også være viktig å se på hvilke økonomiske rammer som er lagt for NAV kontorene i samarbeidsavtalen. For å kunne vurdere utviklingen er det viktig å se på den økonomiske situasjonen for økonomisk sosialhjelp i kommunen før etableringen av NAV. For å måle utviklingen av sosialhjelp over flere år er det naturlig å benytte Statistisk Sentralbyrå (SSB) kostratall. Alle landets kommuner er pliktig til å rapportere inn til kostra. Det blir brukt kostratall fra perioden 2006 til 2011. Tallene for 2011 har nylig blitt lagt ut fra SSB slik at jeg kan bruke kommunetallene. Det viser seg at tallene for 2011 når det gjelder lands-, fylke og kommunegruppetall, så har disse en feil slik at disse ikke vil bli brukt i oppgaven. I tillegg vil en se på hvilke forventninger hadde ansatte på sosialkontoret på vegne av sosialhjelpsbrukerne inn i NAV, og har det skjedd endringer i brukergruppen og utbetalingsmønstret for sosialhjelp.

Ved en gjennomgang av kostratallene og intervju av lederne på NAV kontorene vil en prøve å belyse hvordan utviklingen har vært for økonomisk sosialhjelp. En vil også ved intervju av ledelsen i kommunen som deltok i etableringen av NAV se hvilke forventninger som kommunene hadde for NAV, og hvor godt forberedt man var på denne etableringen.

Det ble pekt på fra både ansatte og brukere at NAV reformen ble satt i gang for raskt, og at det ikke var gjort gode nok forberedelser i forhold til viktig områder som IKT, kompetanseheving og lokalisering før NAV kontorene ble etablert. I tillegg ble det gjennom media skapt en forventning om at når kommunen fikk et NAV kontor der alle de tre tidligere etatene var samlet vil man kunne lett få informasjon og svar på sine forespørsler. Det som ikke var tatt med i forventningsavklaringen var at mange små kommuner ikke hadde eget Aetat kontor, og kanskje hadde de heller ikke et godt nok utbygd trygdekontor. Hvordan skulle disse kommunene klare å få til et velfungerende NAV kontor ved etableringen?

1.2 Strukturen i oppgaven

Opgaven er delt inn i 8 kapitler. I oppgaven vil det bli henvist til en del offentlig dokumenter som St. melding nr. (2002-2003), NOU 2004:13 og St. prp. nr. 46 (2004-2005). Innholdet i disse dokumentene blir transformert over i oppgaven med mine egne ord.

Kapittel 2 omhandler konteksten i oppgaven der en beskriver hvordan forvaltningen i Norge er bygd opp, og de tre tidligere etatene er organisert. Videre tar en for seg arbeidet med NAV reformen fra starten og frem til ny arbeids- og velferdsetat blir vedtatt. For denne oppgaven er det viktig å se på utformingen av de lokale samarbeidsavtalene, og hvordan kommunen har organisert seg inn i NAV. Det blir også gitt en beskrivelse av den kommunale økonomien for å kunne vurdere utviklingen av økonomisk sosialhjelp.

I kapittel 3 vil en gå inn å se på teorien som vil berøre oppgaven. Dette kapitlet er delt opp i fire områder som jeg mener er viktig for studien. NAV reformen er den største reformen som har vært i nyere tid i landet og en vil se på utvikningen innen reformarbeidet og hvilke type krefter som styrer arbeidet. Organisasjonsendringer sier noe om hvordan en organisasjon reagerer på store og små endringer. Slike endringer vil berøre mange ansatte, og hvordan vil disse endringene påvirke disse. Organisasjonskultur har vært et viktig tema inn i etableringen av NAV. De tre tidligere etatene har forskjellige kulturer som nå skulle slås sammen på et kontor. Hvilke utfordringer vil dette ha for både menneskene og organisasjonen. For å se på bakgrunnen for at tanken på en så stor reform kom opp, har jeg sett på de forsøkene som ble gjort på 1980-90 tallet. Disse vil være med å danne grunnlag for den organiseringen vi har i NAV i dag. Kapittel 4 omfatter metoder som brukes for å få svar på den problemstillingen som oppgaven bygger på. Det vil være kvalitativmetode som belyses, samt casestudie. Dette kapitlet vil også omfatte utvalget av forskningsfelt, datagrunnlaget, samt datamaterialets reliabilitet og validitet.

I de to neste kapitlene vil jeg gå inn i de tre forskningskommunene for å se hvordan kommunen har organisert seg inn i partnerskapet med staten, og hvordan kommunens deltakelse har vært i etableringen av NAV. I det neste kapitlet vil jeg gi en beskrivelse av økonomisk sosialhjelp og kostratallene som brukes for å måle utviklingen. I tillegg vil en se på kommunens situasjon før NAV og hvilke forventninger som lå for kommunen inn i NAV. Har det vært endringer i brukergruppene i forhold til intensjonen i NAV reformen med færre på sosialhjelp og flere i arbeid og aktivitet. Til slutt i dette kapitlet vil jeg se på utviklingen både på landsbasis og i de tre forskningskommunene i forhold til økonomisk sosialhjelp. En vil også se dette opp mot kvaliteten og brukermedvirkningen inn i NAV. Kommunen har fått

en ny stønad (kvalifiseringsstønad) ved etableringen av NAV, og en vil se hvordan kvalifiseringsprogrammet har utviklet seg i NAV.

I kapittel 7 vil jeg foreta en analyse av de tallene og intervjuene som kommer frem i oppgaven og til slutt i kapittel 8 vil jeg oppsummere hvordan utviklingen har vært, og hvilke utfordringer som kan være aktuelle fremover.

2.0 Kontekst

I dette kapitlet tar man for seg konteksten hvor studiet befinner seg i. Det jeg belyser i dette kapitlet vil være viktig for de andre kapitlene i oppgaven.

Jeg vil starte dette kapitlet med et intervju med Dagfinn Høybråten som var statsråd i Bondevik II regjeringen som startet arbeidet med NAV reformen.

Deretter vil jeg fokusere på forvaltningsnivåene og hvordan forholdet er i mellom stat og kommune.

Studien vil i hovedsak ta for seg utviklingen innenfor den kommunale delen av NAV reformen, men jeg mener det er viktig og naturlig å belyse hvordan organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltning var før NAV reformen. Samtidig er det viktig å ha en gjennomgang av prosessen frem mot reformen og den nye organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg vil det være naturlig å se på rammeavtalen som partnerskapet utviklet, da det er denne som legger grunnlag for hvilke tjenester og bemanning som kommunene tok med seg inn i NAV.

2.1 Intervju med tidligere arbeids- og sosialminister i Bondevik II regjeringen.

Dagfinn Høybråten var statsråd i Bondevik II regjeringen som satte i gang prosessen med etableringen av NAV. I oppstarten var han Helseminister, og siden han hadde permisjon fra jobben som tryggedirektør i Rikstrygdeverket var det naturlig at han ikke deltok i prosessen med NAV reformen. I starten var det den gang sosialminister Inger Schou som hadde dette ansvaret i Regjeringen.

I Regjeringsplattformen til Bondevik II regjeringen sto det at regjeringen skulle se på mulighet for omorganisering av trygdetaten og aetat.

Det som skjedde i denne perioden frem til regjeringen la frem en utredning, den såkalte ”Sats-utredningen” kan han ikke si så mye om siden han var inhabil i dette arbeidet.

Regjeringen fremmet et forslag til Stortinget med utgangspunkt i ”Sats-utredningen”, men dette forslaget ble sent i retur fra Stortingets medlemmer. Ved at Stortinget sender en sak i retur er dette en sterk markering av uenighet, og det var en klar markering fra Stortinget at denne løsningen som ble foreslått ikke var aktuell

Våren 2004 ble det gjort noen endringer i regjeringen og Dagfinn Høybråten ble ny arbeids- og sosialminister, og arbeids- og sosialdepartementet ble opprettet. Opprettelsen av dette departementet kom på bakgrunn av ønske om å opprette en ny arbeids- og velferdsetat.

Høybråten sa da opp jobben som trygdedirektør, og kunne da delta i arbeidet med utredningen av en ny etat.

I mellomtiden hadde regjeringen med sosialminister Inger Schou oppnevnt et utvalg med Jørn Rattsø som leder. Denne utredningen kom på våren 2004 og ble da sendt ut på høring.

Regjeringen valgte å ikke gå for Rattsøutvalgets innstilling, og det kom kritikk for dette. Som jeg kommer tilbake til i oppgaven var Rattsøutvalget sammensatt av statsvitere, samfunns- og sosialøkonomer, og Høybråten sier at det nærmest er som å sette sammen et forskerpanel som kommer frem til nærmest på et laboratorievís et svar på hvordan en etat skal settes sammen, og så må politikerne følge dette.

En av hovedgrunnene til at regjeringen ikke kunne gå for den innstillingen som kom fra Rattsøutvalget var at den til forveksling lignet det Stortinget hadde sent i retur tidligere. Så det ville være politisk selvmord å sende den samme saken til Stortinget.

Det var ikke noen vesentlige endringer, men utredningen hadde noen andre begrunnelser og sikkert mange gode konklusjoner, men i følge Høybråten var den politisk helt ubrukelig.

Han mente også ut fra sin egen erfaring at det var ganske dristig å splitte trygdeetaten i to, som egentlig var det første forslaget.

Regjeringen var veldig sikre på at det skulle være en inngang med en dør inn til den nye etaten, og at det skulle gi en bedre publikum og brukerbehandling. Brukerne skulle møte en mer helhetlig etat. Det var ønske å få ut noen av de synergiene som det åpenbart er mellom etater som har inntektssikring i ulike former som sin oppgave. Det aller viktigste var å sørge for at man fikk et større fokus på arbeid og aktivitet i stedet for passive ytelser.

Høybråten opplevde at når han startet å jobbe i trygdeetaten at det var store frustrasjoner over mangelfullt og dårlig samspill særlig med Aetat. Dette gjaldt helt fra ”gulvet” og til topps i

Rikstrygdeverket. Denne frustrasjonen ble også registrert i det politiske systemet som blant annet Stortinget. Det ble forsøkt løst med felles rundskriv til de to etatene, og til de to direktørene.

Så bakgrunnen for å starte arbeidet med en samordning kom av de forsøkene som var gjort ute i kommunene tidligere. Erfaringer og frustrasjonen i det politiske systemet rundt dette kom til uttrykk da Stortinget fikk denne første saken til Stortinget der de sa at denne løsningen ville de ikke ha.

Når regjeringen fikk sin tilslutning til å omorganisere de statlige etatene har det hele tiden vært et samlet Storting. Denne enigheten har vært selv om det har vært en turbulent omstilling i etaten, og det sier noe om Stortingets respekt for kompleksiteten i oppgavene og organiseringen.

Når saken ble fremmet var det forslag om en samlet etat, men på et punkt var regjeringen i tvil, og det var når det gjaldt den lokale løsningen med kommunesektoren.

Siden det var forholdsvis kort tid siden statens overtakelse av sykehusene, og at vi hadde en forvaltningsreform i forhold til fylkene som også dro litt i retning av staten, så mente jeg med min kommunale bakgrunn at kommunesektoren var mett på statlige overtakelser. Det var derfor uklok å utfordre kommunesektoren med nok en statlig overtakelse, selv om en ser helt isolert på det så kan det være åpenbare organisatoriske fordeler å gjøre dette.

Mener en på den andre side at kommunesektorens oppgaver primært skal være skjønnspreget, og at en ønsker at økonomisk sosialhjelp skal være gjenstand for lokalt skjønn, og ikke styres av rettigheter og regler, så er det absolutt en kommunal oppgave. Det var også denne tankegangen som ble avgjørende for at det ikke ble en statliggjøring av kommunens økonomiske sosialhjelp. Dette er vel ett av de punktene som har vært mest kritisert i ettertid. Det som ble gjort var at det ble inngått en avtale med KS om gjennomføringen av reformen. KS var godt fornøyt med dette og de premissene som lå for samarbeidet.

Når det gjaldt ledelse ved NAV kontorene så kunne Stortinget ha gått lengre, og fastsatt at det skulle være en leder. Her var også regjeringen i tvil, og i ettertid ser en at en kanskje skulle ha gått lengre på begge disse punktene.

Når det gjelder partnerskapet ble det ikke gjort noen grunnleggende endringer mellom stat og kommune. Igangsettelsen av NAV reformen skjedde etter Høybråten sluttet som statsråd, og han har inntrykk av at det gikk seg rimelig bra til.

Hovedkritikken hans går ikke på dette området, men på at det i så liten grad vektla det tyngdepunktet i reformen som går på bruker, brukerservice og det å møte brukerne direkte. At det ble trukket så mye ressurser inn i spesialenhetene at 1. linjetjenesten ble kraftig redusert lå aldri i som en del av reformen, og dette kan ha resultert i at ble mye ”plunder og heft” i oppstarten av NAV. Organisatorisk gjorde man et feilgrep når man svekket 1. linjetjenesten så kraftig. Det er mulig at den etter hvert ble mer effektiv, og at det er mer balanse i saksbehandlingen nå enn det var fra starten.

Det er heller ikke vært sagt at det er enkelt å gjennomføre en slik stor reform, og derfor har et holdt en lav profil de første årene. Etter det var gått noen år gikk Høybråten kraftig ut på dette punktet.

Det å vurdere størrelse på en kulturendring som er så kompleks og stor, er vanskelig på forhånd. Men all erfaring fra både privat og offentlig sektor når det gjelder en slik sammenslåing der alle har distinkt forskjellige kulturer må en jobbe med mennesker. Det må jobbes med kultur, holdninger og verdier, og det tror jeg har vært undervurdert i denne prosessen. Det var en dragkamp fra reformen ble lagt frem og vedtatt, og denne kampen sluttet ikke da Stortinget vedtok reformen. Det ble posisjonering istedenfor å jobbe frem en NAV kultur.

Når det gjelder IKT er dette et av hovedområdene som ble undervurdert i etableringen av NAV i følge Dagfinn Høybråten. Det å slå sammen tre etater med helt forskjellig saksbehandlingssystemer som ikke kunne på det tidspunktet kobles sammen, og ikke ha gjort nok forarbeid for å finne raske løsninger for dette problemet var dårlig planlegging. Det viste seg at kommunens saksbehandlersystem ikke kunne kobles sammen med statens saksbehandlersystem. I tillegg var Arena som ble det statlige hovedsaksbehandlersystemet ikke godt nok rustet for så mange brukere av systemet. Dette medførte at til tider brøt systemet sammen, og saksbehandlere kunne jobbe i systemet på gitte tidspunkter.

Han sier også at en har respekt for at det tar tid, og en kan ikke gjøre alt på en gang, men dette er en av de viktigste faktorene for at det ikke har gått på skinner. Det har vært en mer krevende og lengre omstilling enn ventet. Det er heldigvis nå lagt inn økonomi for å jobbe frem en bedre IKT løsning.

I følge Dagfinn Høybråten er det lokalt en ubalanse i forholdet mellom stat og kommune. Staten sitter med sine folk helt ut på lokale NAV kontor som har kommandolinjer helt til

topps i Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens kommunen er kommunen og har KS som en veileder/rådgiver. Denne utbalansen har vært helt siden man startet opp reformen i følge Høybråten.

Det ble diskutert hvilke type modell de ansatte skulle jobbe etter, og disse to modellene var generalist og spesialist. En generalisttankegang var at de som satt på de lokale NAV kontorene skulle ha en bred kunnskap om de tjenestene som kontorene skulle gi brukere. Spesialisttankegangen var mer rettet mot at man kunne jobbe innen et spesifikt arbeidsfelt innen NAV (jfr. St. meld nr. 14 (2002-2003) og St. prp. nr. 46 (2004-2005)) Det ble fokusert mye på at det var viktig at de personene som satt på NAV kontoret skulle ha en bred kunnskap om NAV tjenester. Høybråten mener det er totalt urealistisk å kunne jobbe som en generalist på NAV. Med alle de ordningene som finnes innefor de feltene er det viktig at man har respekt for de fagene som er innen kontoret, som sosionom, jurist, men også for kommunefaget, trygdefaget og arbeidsformidlingsfaget.

Dette er håndverk i tillegg til teoretisk kunnskap som er opparbeidet gjennom lang erfaring. Hvis du ikke bygger på respekt for fagene, så vil en ikke lykkes i disse etatene, og derfor er generalistmodellen en absurd tanke for meg. Både trygdeetaten og Aetat jobbet med å spesialisere og sentralisere visse områder før sammenslåingen der en så at dette var mest effektivt og formålstjenlig.

Det som er viktig er å sette i front personer som har gode kunnskaper på mennesker og hvordan disse møtes og føres videre i systemet. Dette trenger man ikke å være spesialist innenfor et område for å kunne gjøre.

Det ble ikke lagt føringer for bemanningen av NAV kontoret fordi kommunene var så forskjellige. Regjeringen mente det var en klar forutsetning at NAV kontoret skulle være et kontaktpunkt i hver kommune som var mer enn et "brosjyrestativ". De mente regionale løsninger ville tvinge seg frem, og Aetat hadde kommet langt i regionaliseringen, og trygdeetaten var også i gang med dette. Reformen kom derfor i "grevens tid" for å sørge for at det i hver kommune var et kontaktpunkt, selv om nærvære måtte bli forskjellig fra en bydel i Oslo til Utsira kommune med ca. 220 innbyggere.

Ser man på de forventningene som oppstod ved opprettelsen av NAV så er kanskje det de offentlige sektorer store utfordring, at man er dårlig på forventningsstyring. Skal du ha fornøyde brukere må en på den ene siden levere, men det er like viktig å si hva en skal levere.

Hvis en skaper inntrykk av at en skal levere noe mer enn det som en har tenkt å levere, så skaps det frustrasjon og misnøye. Her har offentlig sektor en lang vei å gå for å samstemme disse forventningene i følge Dagfinn Høybråten.

Et hovedmål med reformen var at flere brukere skulle komme i arbeid eller aktivitet. Det er en skuffelse over at vi i disse årene med høy aktivitet i arbeidslivet og stor etterspørsel av arbeidskraft generelt ikke har klart å inkludere flere i arbeid og aktivitet. Med det fokuset man har hatt i forhold til reformen og ikke minst IA (inkluderende arbeidsliv) arbeidet. Hva som kan tilskrive det ene eller det andre er vanskelig å si, og det vil sannsynligvis ikke være mulig å isolere effekter på en slik måte, sier Dagfinn Høybråten.

Om en da kan si at reformen har slått feil, eller om det hadde vært annerledes hvis en ikke hadde satt i gang reformen er umulig å si, men en er generelt skuffet over at en ikke har kommet lengre med dette arbeidet. Det er all mulig enighet og vilje til å bruke virkemidlene som er tilstede, men spørsmålet er om man må bruke enda tøffere virkemiddel, og da tenker jeg først og fremst inn mot arbeidsgivere og ikke brukere.

Utålmodigheten til å se resultater av reformen, og at det går bedre er stor. Det er ingen som tar til orde for en annen organisering enn den vi har i dag, og det taler et tydelig språk at de grepene som ble gjort var riktig, og at en har respekt for at dette ikke er enkelt og at det vil ta tid. Den politiske tålmodighetene som er vist på dette området er svært sjeldent.

I dag ville jeg kanskje ha gått for en full integrering av reformen, selv om jeg hører mine argumenter i mot dette som jeg hadde tidligere, og at det er et veldig enkelt grensesnitt.

Kommunens sosialhjelp er vevet sammen med andre kommunale tjenester som blant annet bolig og rus, men jeg tror at tiden nå er moden for en revurdering av organiseringen.

Det som også er vanskelig er at man har ansatte som sitter på samme kontor, men har forskjellige vilkår. Det burde man også ha funnet en løsning på, selv om en del har gått seg til etter hvert. Det er viktig å gå inn å se på disse områdene for en har et ansvar for at enheter fungerer godt.

2.2 Forvaltningsnivåene i Norge og forholdet mellom stat og kommune

Norge er delt inn i tre ulike forvaltningsnivå. Disse forvaltningsnivåene er stat, fylkeskommune og kommune. Alle tre forvaltningsnivåene er ledet av folkevalgte organer, men har ulike oppgaver. Norge er en enhetsstat, og da ligger suvereniteten i Staten.

Statsforvaltningen er de grunnleggende regler for hvordan det skal styres. Disse reglene kalles også konstitusjon (Hanssen, Helgesen og Vadbo 2008). Grunnloven utgjør den viktigste delen av statsforvaltningen, og det er tre politiske prinsipper som er sentrale i Grunnloven. Disse prinsippene er folkesuverenitetsprinsippet, maktfordelingsprinsippet og respekt for menneskerettigheter (Sandberg 1997).

Folkesuverenitetsprinsippet går ut på at folket har rett til å styre, som blant annet gjennom valg av folkevalgte representanter.

Maktfordelingsprinsippet bygger på den franske filosofen Charles Montesquieu (1689-1755) at makt må fordeles på flere statsorganer. Dette for å unngå maktkonsentrasjon og maktmisbruk. Menneskerettighetsprinsippet er at mennesker har rettigheter i kraft av å være et menneske.

I et demokratisk styringssystem har den offentlige forvaltningen som oppgave å iverksette regjeringens politikk overfor folket (Hanssen, Helgesen og Vadbo 2008). Det vil si at det er forvaltningen som i de fleste tilfellene representerer det offentlige overfor borgerne.

Begrepet forvaltningen omfatter all offentlig administrasjon, og all de som er ansatt til å forvalte og realisere de mål og vedtak som er truffet av politikere.

Forvaltningens viktigste oppgaver er å forberede saker som skal vedtas i politiske beslutningsorgan, og å iverksette den politikk som blir vedtatt der (Hanssen, Helgesen og Vadbo 2008).

Statens forvaltning i fylker og kommuner kaller vi gjerne for lokal statsforvaltning, selv om deler av den er organisatorisk plassert på fylkesnivå (Hanssen, Helgesen og Vadbo 2008).

Denne forvaltningen blir betegnet som den regionale stat.

Norge er delt inn i 19 fylker og er en offentlig myndighet organisert på et overkommunalt nivå. Fylkeskommunen har en egen politisk organisering og administrasjon. Myndigheten i fylkeskommunen er i prinsippet delt i to former. Den ene er delegasjon av administrativ myndighet, som gir en rett til å handle på vegne av staten etter anvisninger og så er det en politisk delegasjon som gir fylkeskommunen rett til å handle selvstendig på vegne at innbyggerne i fylket. En kan si at fylkeskommunen har tre typer funksjoner å ivareta (NOU 1992:15). Disse er demokratiske organer, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.

I Norge er det pr. 2011 430 kommuner, og i en gjennomsnitts kommune er det 11 442 innbyggere. Innbyggertallet i kommunene spriker fra ca. 218 i den minste kommune som er Utsira til nesten 600 000 i Oslo i den største kommunen¹.

¹ Kilde: <http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/>

Kommunen utgjør den institusjonelle rammen, eller strukturen, rundt den kommunale velferdssektoren. Samtidig legger Storting, Regjering og forvaltningen på nasjonalt nivå rammer rundt det offentlige velferdsarbeidet. Dette gjøres i form av betingelser og begrensninger for den kommunale virksomheten. Kommunene får i oppdrag å iverksette og effektivere statlige vedtak. De vanligste styringsvirkemidlene som staten tar i bruk overfor kommuner er (Hanssen, Helgesen og Vadbo 2008):

- Regulering av kommunestørrelser
- Lover og forskrifter, inkludert individuelle rettigheter for innbyggerne på kommunenivå, samt kontroll og tilsyn
- Finansiering
- Pedagogiske virkemidler
- Planlegging.

Den sentrale lovgivningen for kommunen er kommuneloven av 1992, som regnes for å være kommunens forfatningslov. Siste hovedrevisjon skjedde i 1992, men det skjer stadig endringer og tilpasninger. Denne loven stiller krav blant annet til den kommunale organiseringen og søker å legge til rette for målstyring i relasjon mellom stat og kommuner. En intensjon er at staten setter de overordnede målene, mens kommunen er fri til å organisere seg slik at målsettinger vedtatt av Stortinget blir gjennomført på best mulig måte i kommunen. Det vil si at kommunene er ikke en del av statens hierarki, men har enkelte lovpålagte oppgaver for staten.

Kommunene i dag finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatter. Dette utgjør ca. 70 % av kommunenes samlede inntekter (St. prp. nr. 57 2007-2008, Kommuneproposisjonen 2009). Målsettingen med dette inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger slik at kommunene kan tilby innbyggerne likeverdig og gode tjenester utansett hvor i landet du er.

Likhetsprinsippet står sterkt i norske kommuner, og er en viktig verdi for velferdssamfunnet. Det dreier seg om likehet mellom kommuner, eller likhet mellom geografiske områder eller på nasjonalt nivå. Dette innebærer at kommunale tjenester skal være så like som mulig uansett i hvilke kommune man befinner seg. Dette gjelder både kvaliteten og tilgangen til tjenestene. Ut fra dette ser man at både fylket og ikke minst kommunene har en sterk bindig til staten, men har muligheter til å legge til rette for lokale justeringer. Dette fordi kommunen vil være

den som er nærmest innbyggerne og vil ut fra dette ha de lokale kunnskapene som skal til for å tilby de mest likeverdige og gode tjenestene.

2.3 Tidligere organisering av etatene i NAV

Velferdsforvaltningen før etableringen av NAV besto i den kommunale sosialtjenesten og de to statlige etatene som var trygdeetaten og aetat.

Sosialtjenesten var et kommunalt ansvar og hadde som formål ”å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer” (jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). I tillegg skulle sosialtjenesten ”bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”.

2.3.1 Sosialtjenesten.

Den kommunale sosialtjenesten var ”sikkerhetsnettet” for mennesker som hadde økonomiske problemer.

I tillegg til å være det økonomiske ”sikkerhetsnettet” også ansvar for tjenester for funksjonshemmede, misbrukere av rusmidler, skaffe midlertidig bolig, samt råd og veiledning. Lov om sosiale tjenester dekker alle personer i alle aldersgrupper.

Sosialtjenesten er det administrative organet i kommunen som skal ivareta ansvaret som kommunen har etter Lov om sosiale tjenester. Kommunen står fritt i å organisere sine sosiale tjenester. Det vil si at sosialtjenesten kan splittes opp i ulike enheter og vil da kunne være forskjellig fra kommune til kommune.

Antall årsverk i sosialtjenesten var 4 682 i år 2000. Det gis ingen spesielle krav om fagutdanning for de som jobber i sosialtjenesten, jfr. Lov om sosiale tjenester, dermed var det opp til kommunen å velge den kompetansen som de mente var riktig.

Ved utgangen av år 2000 hadde vel 50 % en sosialfaglig utdanning, av disse var 42 % sosionomer. I tillegg hadde 14 % annen universitets- og høyskoleutdanning, og 22 % hadde kontor- eller merkantil utdanning. De resterende 14 % hadde en annen utdanning (Jfr. St. melding nr. 14 (2002-2003)).

Kommunene kan selv fatte vedtak om hvilke beslutninger som skal delegeres til administrasjonen og hvilke som skal delegeres til kommunens virksomhet (etat). Det er det politiske systemet i kommunen som vedtar budsjettene for den kommunale tjeneste, samt de veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp.

2.3.2. Trygdetaten.

Hovedmålet for trygdeetaten er å gi trygghet og sikre velferd for mennesker som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid. Dette gjøres gjennom å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene.

Trygdetatens ansvar er oppgaver regulert i folketrygdloven, lov om barnetrygd, lov om krigspensjon, lov om innkreving av underholdsbidrag, forskotteringsloven og barneloven, samt lov om kontantstøtte.

Folketrygden har et tredelt formål. Den skal sikre økonomisk trygghet ved inntekt og kompensere særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skader, uførhet, alderdom og dødsfall. Den skal også bidra til hjelp til selvhjelp slik at en kan klare seg mest mulig selv, og den skal bidra til utjevning av inntekter og levekår for den enkelte gjennom et livsløp og mellom grupper av mennesker.

Trygdeetatens ytelser til livsopphold er hovedoppgaven, det vil si alders- og uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefeller, sykepenger, rehabiliteringspenger, stønad til enslig forsørgende og fødselspenger.

Trygdeetaten har også ansvar for finansiering av visse helsetjenester som utføres av lege, fysioterapeut, psykologer og annet helsepersonell.

Trygdeetatens oppbygging er rikstrygdeverket, fylkestrygdekontor og trygdekontor.

Rikstrygdeverket er den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. Det er 19 fylkestrygdekontor som har ansvar for trygdekontorene i de enkelte fylkene. På fylket ligger også hjelpemiddelsentralen og arbeidslivssentrene. Det er trygdekontor i alle kommunene og i de 5 største byene er der flere bydelskontor.

Det er 7 400 årsverk i trygdeetaten pr. år 2001. Av disse jobber ca 500 i rikstrygdeverket, ca. 1 600 på fylkestrygdekontor. Det er forholdsvis mange små trygdekontorer i kommunen.

Nærmere en firedel har under 4 ansatte og nærmere 3 firedeler har under 16 ansatte. Det er ellers en stor variasjon i størrelsen der det største trygdekontoret har over 100 ansatte.

Når det gjelder utdanning og kompetansenivået i trygdeetaten har den tradisjonelt bestått av rekrutterte medarbeidere med lav formell kompetanse. Den vanligste utdanningen i trygdeetaten er etatsutdanningen og allmennutdanning, det vil si at henholdsvis 29 og 30 % har dette som høyeste utdanning. Det er ca. 25 % som har høyere eller lavere grad av universitet og høgskoleutdanning, samt utdanning innen helse og omsorg og lærerutdanning. Ca. 8 % har en fagarbeiderutdanning (Jfr. St. melding nr. 14 (2002-2003)).

Stort sett er det meste av beslutningsmyndigheten på trygdeetatens fagområder delegert nedover i organisasjonen. Rikstrygdeverket har det direkte beslutningsansvar på få saker. De øvrige faglige beslutningsmyndighetene i trygdeetaten er lagt til fylkes- og trygdekontornivå. Det reelle innholdet i beslutningsansvaret varierer, og det avhenger av kontorstørrelsen. Oppgaver og ansvar som er tatt ut av småkontorene er i hovedsak overført til regionskontor. Det er en ordning med regionskontor som utfører saker som er tatt ut fra små kontorene. Disse regionskontorene har økt sin kompetanse på spesielle områder.

2.3.3 Aetat

Hovedformålet for aetat og arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for godt fungerende arbeidsmarked. Sysselsettingsloven av 1947 gir det lovmessige grunnlaget for en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat og arbeidsmarkedspolitikken struktur. Etatens arbeidsmarkedstiltak er hjemlet i lover og forskrifter som blant annet folketrygdeloven. Aetats ansvar og oppgaver er å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken sammen med andre aktører. Målene for aetat er å sikre aktive og kvalifiserte arbeidssøkere, og sikre at det er god tilgang på arbeidskraft. I tillegg skal en drive en effektiv forvaltning økonomisk. Virkemidlene for å få til dette er å gi informasjon og veiledning til arbeidssøkere og arbeidsgivere. I tillegg skal en formidle arbeidskraft, utføre opplæring/kvalifisering av arbeidstakere og arbeidsledige gjennom arbeidsmarkedstiltak. Aetat har også et spesielt ansvar for mennesker med redusert arbeidsevne for å få disse ut i arbeid, samt mennesker med yrkeshemninger.

Aetat er organisert med to nivåer. Det er Aetat Arbeidsdirektorat og lokale Aetater.

Arbeidsdirektoratet har det overordnede ansvaret for ledelse og styring av Aetat. Aetat lokalt er etatens operative ledd. Det finnes Aetat i 164 kommuner (Jfr. St. melding nr. 14 (2002-2003)). Det er stor variasjon på størrelsen på kontorene, og dette avhenger også av hvor stort område disse kontorene skal betjene. Det er også opprettet Aetat hovedkontor, det vil si at en har gått bort fra ordningen med et fylkeskontor, men har opprett et hovedkontor ved ett av Aetats lokalkontor. Lederen av dette kontoret er delegert fullmakter til å styre og koordinere virksomheten i eget fylke I tillegg er det et Aetat senter for yrkesrettet attføring som ligger i Oslo og det var tenkt å opprette et klage- og ankekontor som vil bli underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet.

Aetat har ca. 3 600 årsverk i år 2001. Fire av fem årsverk blir utført ved Aetat lokal.

Aetat lokalt har ca. 25 % av de ansatte som har en høgere eller lavere universitet og høgskoleutdanning. Dette utdanningsnivået har høyest andel sentralt med ca. 55 % og ca. 45

% på regionalt nivå. Det er kun ca. 5 % i Aetat lokalt som har en etatsutdanning. For de som har allmennutdanning og videregående skole ligger dette på mellom 20 – 30 % av de ansatte i hele Aetat. Det viser seg at turnover prosent har vært forholdsvis stor i etaten, det vil si at den har lagt på 15-20 %.

De fleste fullmakter til å fatte beslutninger er delegert til Aetat lokalt. Aetats hovedkontor vil ha en støttefunksjon i forbindelse med utviklingen av tjenestetilbudet. Forvaltningen av de økonomiske ytelsene er i hovedsak underlagt sentralt regelverk. Det vil si blant annet størrelsen på ytelsene. Det er lite rom for skjønn innenfor for etatens regler, med unntak av tildeling av attføringspenger og da om en oppfyller retten til å få innvilget ytelser.

2.4 Bakgrunnen for NAV reformen.

Det ble i årene før saken om en samordning av sosialkontor, trygdekontor og Aetat ble satt i gang diskutert både her i landet og i andre land muligheten for en bedre samordning av sosialpolitikken og sysselsettingspolitikken.

I Bondevik II's samarbeidserklæring, Sem-erklæringen, heter det at Regjeringen vil *”samordne arbeidet ved kommunale sosialkontor, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskere i arbeid”*

I tillegg ble spørsmålet tatt opp i Sosialkomiteens budsjettinnstilling den 12. desember 2001 (B. innst. S. nr. 11 (2001-2002)). Her ble det gjort følgende enstemmig vedtak:

”Stortinget ber regjeringen utrede spørsmål om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002”.

I denne meldingen legges det frem at Regjeringens vurdering av både en felles etat og andre eventuelle organisasjonsmodeller.

Dette var den formelle oppstarten for den prosessen som har ledet frem til dagens NAV organisering.

I starten ble det brukt SATS på denne samordningen og den såkalte SATS-fasen endte opp med St. melding nr. 14 av 13. desember 2002 (St.meld.nr. 14 (2002-2003)).

2.5 Forarbeidet til NAV-reformen

Forarbeidet til NAV reformen startet opp med utarbeidelse av St. melding nr. 14 (2002-2003).

I denne meldingen foreslo Bondevik regjeringen 3 hovedmål for en ny organisering av sosialkontoret, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten:

1. Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad og sosialhjelp

2. En brukerrettet velferdsforvaltning
3. En effektiv velferdsforvaltning

Regjeringen vurderte tre forskjellige organisasjonsløsninger. Disse mulige organisasjonsløsningene var:

1. En reorganisert statlig velferdsforvaltning med en etat for arbeid og relaterte ytelser (jobb-etat), og en etat for pensjon og familieytelser (pensjonsetat).
2. En felles statlig etat i to alternative utforminger
 - a. En statlig etat bestående av dagens trygdetat og Aetat og som overtar ansvaret for økonomisk sosialhjelp fra kommunen.
 - b. En statlig etat som omfatter dagens trygdeetat og Aetat. I dette alternativet beholder kommunen ansvaret for økonomisk sosialhjelp.
3. En felles etat for statlig inntektssikring og en etat for kommunal tjenesteyting.

Bondevik II regjeringen endte opp med å foreslå to statlige etater.

Den ene etaten skulle ha ansvar for tjenester og ytelser til personer i arbeidsfør alder som trengte inntektssikring. Den andre etaten skulle ha ansvar for pensjon. I tillegg skulle stat og kommune samarbeide om en førstelinjetjeneste for brukerne, jfr. St. meld. nr. 14 (2002-2003). Flertallet i Stortinget ønsket ikke dette, og sendt forslaget tilbake til Regjeringen. Stortinget mente ikke at dette forslaget løste problematikken med ”kasteball-brukere”, og at vi med dette forslaget fremdeles vil ha tre forskjellige etater.

Flertallet i Stortinget ba Regjeringen om en ny utredning og at en skulle utrede ulike modeller for en felles velferdsetat.

I mai 2003 oppnevnte Regjeringen et utvalg til å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Utvalget ble gitt følgende mandat (utdrag av mandatet i NOU 2004:13):

1. Målet for organisasjonsreformen av velferdsforvaltningen er:
 - a. Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
 - b. En brukerrettet velferdsforvaltning
 - c. En effektiv velferdsforvaltning
2. Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål. Utvalget skal utrede løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunale regi. Utvalget skal også vurdere de modeller som er beskrevet i St. meld. nr. 14 og andre modeller.

3. Utvalget skal gi en mer utførlig beskrivelse av de mest relevante organisasjonsløsningene, og legge særlig vekt på å beskrive krav til og utforming av førstelinjetjenesten.
4. Grensdragningen mellom statlig og kommunalt ansvar står sentralt ved valg av organisasjonsløsning. Redegjøre for dagens ansvarsfordeling og drøfte endringer opp mot sentrale forvaltningsmessige prinsipper knyttet til forholdet mellom stat og kommune.
5. Utvalget skal drøfte konsekvenser av hel eller delvis statliggjøring av den kommunale sosialtjenesten for kommunens arbeidsfelt og betydning som forvaltningsnivå.
6. Modellene som er aktuelle å utrede/vurdere, vil i ulik grad ha konsekvenser for og være godt tilpasset til regelverket for ytelser og tjenester.
7. Ta utgangspunkt i det etablerte kunnskapsgrunnlaget i St. meld. nr. 14 og vurder ulike organisasjonsløsninger.
8. Utvalget skal utrede de økonomiske konsekvensene, og særlig de direkte omstillingskostnadene og langsiktige effektiviseringsmulighetene i hver enkelt organisasjonsløsning.
9. Holde møter med og be om innspill fra referansegruppe oppnevnt av Sosialdepartementet.
10. Utvalget skal avslutte arbeidet innen 30. juni 2004.

Utvalget ble oppnevnt og ble kalt "Rattsøutvalget" da lederen for utvalget var professor Jørn Rattsø.

Før jeg ser på arbeidet og forslag til modell for en ny arbeids- og velferdsforvaltning som kom fra Rattsøutvalget, ønsker jeg å se på yrkesmessig bakgrunn for medlemmene av utvalget.

Hvilke forutsetninger hadde utvalget for å jobbe med en slik stor reform, og hadde utvalgets medlemmer kjennskap til de etatene som skulle slås i sammen til en felles etat.

Sammensetningen av utvalget var Jørn Rattsø (leder) som er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU). Rattsø² er utdannet cand. Oecon., sosialøkonomi og Dr. philos., sosialøkonomi.

Utvalgets medlemmer var Ann-Helèn Bay³ som er dr. polit i statsvitenskap, forsker 1 og direktør ved Institutt for samfunnsforskning. Tom Colbjørnsen⁴ som er dr. Philos og utdannet

² Kilde: <http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/jr-cvn.pdf>

³ Kilde: <http://www.samfunnsforskning.no/Ansatte/Vitenskapelig-ansatte/Ann-Helen-Bay>

⁴ Kilde: http://web.bi.no:8000/MCFileManager/files/tom_colbjornsen_cv_2006.pdf

som cand. polit med sosiologi hovedfag og dr. Philos., og jobb som professor i organisasjon og ledelser og er rektor ved Handelshøgskolen BI. Arnhild Danielsen⁵ som er fylkesdirektør for regional utvikling i Akershus fylkeskommune og har tidligere vært rådmann i Hurum kommune og Øvre Eiker kommune. Hun er Cand. Polit med hovedfag i statsvitenskap innen fagretning politikk og administrasjon.

Kåre Hagen⁶ er utdannet Cand. Polit og har en cand. Mag i statsvitenskap, økonomi og offentlig rett. Han jobber som førsteamanuensis og instituttleder på Handelshøgskolen BI. Har tidligere jobbet blant annet som forskningsleder i FAFO og som seniorforsker på ARENA-programmet ved Universitetet i Oslo. Alf Erling Risa⁷ som er har en philos-grad innen norsk samfunnsøkonomi og jobber som professor ved Instituttet for økonomi ved universitetet i Bergen. Har tidligere jobbet som dekanus ved samfunnsvitenskaplige institutt ved universitetet i Bergen. Gunvor Strømsheim som jobber som seniorrådgiver ved utdanningsetaten i Oslo.

Utvalget har stor bredde innenfor samfunns- og sosialøkonomi og statsvitenskap. I tillegg arbeider de fleste innenfor forskning og ledelse innenfor høgskole og universitetene i Norge. Ut fra de opplysningene som er innhentet er det kun en av utvalgets medlemmer som har jobbet innenfor offentlig sektor. Arnhild Danielsen har arbeidet innen fylkeskommunen og har vært tidligere rådmann i to kommuner.

I arbeidet med en slik stor samfunnsreform er det viktig å kunne ha gode kunnskap hvordan en slik ny reform vil påvirke samfunnet, og hva som skal legges til rette for å kunne gjennomføre en slik reform, er det også viktig å ha kunnskap og ha nærhet til de organisasjonsledd som skal implementere reformen. Det er viktig å kjenne til hvilke problemer en slik omstilling kan føre til for de som skal jobbe med dette på et lokalt nivå. Hvordan vil en slik omstilling påvirke både kommuner og ansatte som blir berørt. Valget av modell må kunne gjennomføres i alle kommunene i landet uansett hvor stor kommunen er. I Rattsøutvalget var det ingen av medlemmene som hadde direkte erfaringer med arbeidet innen arbeidsmarkeds-, trygde eller sosialetaten. Jeg mener at denne erfaringen burde har vært trukket inn i utvalget for å kunne gjør en bredere vurdering av hvilke modell som var mest hensiktsmessig i Norge. Ved å ha tatt med utvalgsmedlem med denne erfaringen ville da valget som Rattsøutvalget kom med vært det samme?

⁵ Kilde: http://www.akershus.no/tema/Aktuelt/arkiv/?article_id=23420

⁶ Kilde: <http://www.nova.no/id/24466.0>

⁷ Kilde: <http://www.econ.uib.no/ansatte.asp?ansatt=36&kategori=263>

Utvalget utarbeidet en Norsk Offentlig Utredning (NOU 2004:13), som senere skulle sendes på høring.

Utvalget så på flere land som hadde gjennomført eller var i ferd med å sette i gang arbeidet med å gjennomføre større organisatoriske reformer innen området arbeids- og velferdsforvaltningen. Land som hadde gjennomført reformer var blant annet Storbritannia og Nederland. Tyskland og Danmark var i oppstarten eller i ferd med å gjennomføre reformer. I tillegg så de også på hvordan organiseringen var både i Sverige, Finland og Australia.

Begrunnelsen og målsettingen for reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen i de landene hadde mange likhetstrekk med Norge. Det viste seg at antall personer på sykdomsrelaterte ytelser hadde økt også i perioder med økt sysselsetting, synkende ledighet og når det var mangel på arbeidskraft. I flere land innebar arbeidet med aktivisering av sosialhjelpsmottakere at kommunen utviklet egne aktiviseringsprogrammer med klare paralleller til det statlige systemet for personer med arbeidsledighetstrygd.

Rattsutvalget kom til fire forskjellige organisasjonsmodeller. Disse var:

- Modell 1: statlig arbeidslinje
- Modell 2: kommunal arbeidslinje
- Modell 3: statlig ènetasmodell
- Modell 4: kommunemodell

Modell 1 med statlig arbeidslinje var basert på en statlig arbeidslinje der oppgavene vil være fordelt på to etater, en etat for arbeid og inntekt og en for pensjon. I etaten for arbeid og inntekt ble det drøft hvilke av de kommunale oppgavene som skulle legges inn her. Utvalget drøftet fire alternative varianter:

- Hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten.
- Økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjenester.
- Ansvar for personer som er arbeidssøkere men ikke rett til dagpenger.
- Kommunen beholder ansvaret som i dag.

Modell 2 med kommunal arbeidslinje var basert på at alle oppgaver knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne ble overført til kommunen. De øvrige oppgavene skulle organiseres i en statlig pensjonsetat på samme måte som i modell 1. Hovedmålet her var å følge opp målet med flere i arbeid og aktivitet, og færre på trygd og sosialhjelp.

Modell 3 var basert på en statlig ènetatsmodell der en samler ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver i en statlig etat.

Modell 4 var en kommunal modell som skulle samle hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde hos kommunen. Det var da meningen at de oppgavene som lå i den kommunale arbeidslinjemodellen var lagt til en statlig pensjonsetat, skulle overføres til kommunene. Dette gjaldt ansvaret for alderspensjon, familieytelser, helserefusjoner mv. Rattsøutvalget anbefaling var en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen basert på modell 1, statlig arbeidslinje.

Ut fra denne modellen der den ene etaten skulle ha ansvar for arbeid og inntekt ville dette legge grunnlag for å etablere en førstelinjetjeneste der brukerne kan forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt som skal sikre en helhetlig avklaring og samordning av tjenestene.

Denne etaten skulle ha ansvar for å lage en førstelinje med tjenester og kontorstruktur som skulle ta utgangspunkt i tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre etater (Christensen, rapport 5-2008). Det var her utvalget mente at kommunens sosialtjeneste skulle lokaliseres.

Rattsøutvalget kom med forslag om fortsatt kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnettet som økonomisk sosialhjelp utgjør. I tillegg kom det forslag om innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad. Utvalget mente at statlig overtakelse av sosialhjelpen hadde fordeler ut fra mål om konsekvent gjennomføring av arbeidslinjen, og at sosialhjelpsmottakere bør hjelpes ut i arbeidsgivende arbeid. Utvalget mente at dette ville gitt en enda større samling av de arbeidsrettede oppgavene, og en mer samlet førstelinjetjeneste. I følge utvalget var det ønskelig at etaten for arbeid og inntekt skulle fange opp dagens sosialhjelpsmottakere som kunne komme i arbeid, det vil si arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. De mente at sosialhjelpen ikke ga nok insentiver til arbeid for den var lite forutsigbar, ikke tidsavgrenset og ga full avkortning mot inntekt. Det var gjort en utredning i regi av Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Brofoss m.fl. 2003) der de kom frem til en variant av en ny arbeidssøkerstønad for de som ikke hadde andre rettigheter som for eksempel dagpenger. Rattsøutvalget anbefalte at det ble jobbet videre med en slik stønadsordning.

Rattsøutvalgets forslag til ny arbeids- og velferdsetat fikk i motsetning til den tidligere SATS-utredningen ikke gjennomslag av Regjeringen.

Når Regjeringen behandlet det nye forslaget var sentrale betingelser endret i forhold til SATS-utredningen. Det var blant annet at Arbeids- og sosialdepartementet var opprettet med Dagfinn Høybråten som statsråd. Det vil si at ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen ikke var delt, noe som gjorde det bedre for en sammenslåing av direktoratstrukturen.

Daværende Regjering og Dagfinn Høybråten som var en sentral politiker og tidligere trygdedirektør mente at de var mer opptatt av brukermedvirkning og brukerperspektivet enn det Rattsøutvalget hadde vært, og at det var viktig med en god løsning for førstelinjetjenesten. I tillegg var han også skeptisk til det sosiale integreringsaspektet og om de som stod lengst fra arbeidsmarkedet ville bli godt ivaretatt med utvalget forslag (Christensen, rapport 5-2008). I St. prp. Nr. 46 (2004-2005) gikk Regjeringen inn for en ny statlig etat for arbeid og velferd, det vil si at det foreslo en annen modell en Rattsøutvalget.

Den nye etaten skulle ha ansvar for de oppgavene som trygdeetaten og Aetat hadde hatt. I tillegg foreslo Regjeringen at kommunen fortsatt skulle ha ansvaret for sosialtjenesten. Det skulle opprettes en førstelinjetjeneste som var basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune som ble nedfelt i lokale samarbeidsavtaler (partnerskapsavtaler).

Samarbeidsavtaler og samlokaliseringen skulle være lovmessig forankret. Målet bak dette forslag var lik det som lå i både SATS-utredningen og Rattsøutvalgets forslag.

Innstilling ble behandlet i Sosialkomiteen og det ble tiltrådet at Stortinget skulle støtte forslag fra Regjering. Når det gjaldt hvordan økonomisk sosialhjelp skulle organiseres var det flertall i komiteen for at denne fortsatt skulle være kommunal. Det var kun Fremskrittspartiet som mente at denne skulle statliggjøres. I tillegg var komiteens flertall, med unntak av Høyre som mente det var riktig å lovfeste samarbeidet mellom den nye statsetaten og kommune med minimumskravet til lokale avtaler og til samlokalisering, og at alle kommunene skulle være sikret et velferdskontor (Christensen, rapport 5-2008).

Stortinget ga sin tilslutning til Regjeringens forslag i behandlingen den 31.mai 2005.

2.6 Ny organisering av arbeids- og velferdsetaten

Den nye organiseringen av arbeids- og velferdsetaten innebar en sammenslåing av de to statlige etatene til en etat. I tillegg ble sosialtjenesten fra kommunen samlokalisert med denne nye etaten. Både kommunene og staten skulle beholde ansvaret for sine respektive tjenester, men de skulle samlokaliseres på ett sted. Formålet med å samlokalisere var at tjenestene skulle bli lettere tilgjengelig for brukerne og en ville unngå at brukerne ble henvist fra kontor til kontor.

Fra kommunens side var det lovpålagt at den økonomiske sosialhjelp skulle legges til dette kontoret. I tillegg kunne både stat og kommune inngå avtale om at det kunne legges flere kommunale tjenester til de lokale kontorene (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)).

Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006. Ved etableringen ble det opprettet et NAV interim som var et midlertidig forvaltningsorgan. Dette innebar at det ble opprettet 25 pilotkommuner som skulle blant annet teste ut IKT-løsninger, arbeidsmetoder og nye roller for ansatte. Disse kontorene skulle også jobbe systematisk med kompetanse og kulturtiltak.

NAV ble underlagt Arbeidsdepartementet. Den statlige delen av NAV ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer til Arbeidsdepartementet som gjennom tildelingsbrev til direktoratet stiller midler til rådighet for virksomheten i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet er ansvarlig for styring, ledelse og utviklingen innen NAV, og er dermed ansvarlig for de mål og resultater som blir gitt i form av tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet.

Arbeids- og velferdsetaten utgjør den statlige delen av NAV. Denne er delt inn i en fylkeslinje med lokale NAV-kontor i kommunene, forvaltningsenhet, andre fylkesdekkende/regionale enhet og en spesialenhetslinje med ulike spesialenheter over hele landet ⁸

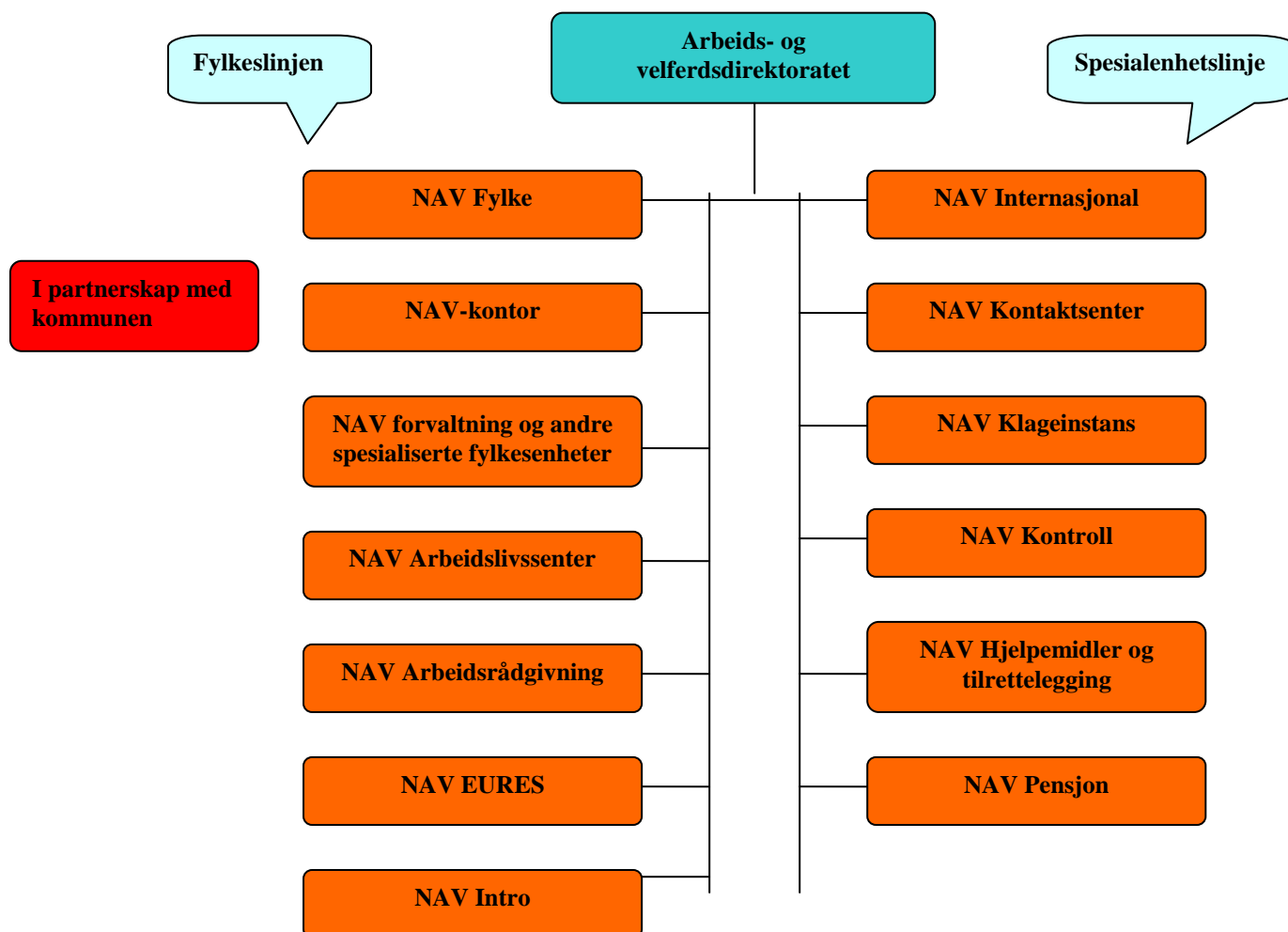
NAV fylke består av nitten fylkeskontor. Fylkeskontoret ledes av en fylkesdirektør, og vil ha ansvaret for drift og etablering av NAV-kontor i partnerskapet med kommunen.

Fylkeskontoret vil også ha ansvar for forvaltnings- og spesialenhetene i fylkeslinjen, som blant annet arbeidslivssentrene. Fylkene blir styrt gjennom mål- og disposisjonsbrev som blir sendt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som styrer fylkesnivået.

NAV spesialenheter består av 57 spesialiserte enheter som er delt inn i 6 resultatområder. Disse områdene er blant annet pensjon, kontroll, klage og internasjonalt som tar seg av tjenester for norske borger i utlandet.

I tillegg til dette er der ca. 450 lokalkontoret der stat og kommune samarbeider gjennom lokale samarbeidsavtaler.

⁸ Kilde: (<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Organisering.168932.cms>).

Fig. 1 Organisasjonskart NAV⁹

2.7 Lokale samarbeidsavtaler

Når Stortinget ga sin tilslutning til forslaget om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005)) ble det også i lov om arbeids- og velferdsforvaltning gitt et formelt lovgrunnlag for den nye forvaltningen og i tillegg rettslig rammeverk for det lokale samarbeidet som skulle være mellom staten og kommunene, jfr. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006).

NAV reformen skulle gjennomføres som et samarbeide mellom stat og kommune som likeverdige partnere, og for brukerne skulle denne etaten oppleves som en tjenesteleverandør inn mot arbeids- og velferdstjenestene.

⁹ Kilde: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/organisasjonskart>

Denne avtale var obligatorisk og med hjemmel i lovverket. Avtalen skulle danne grunnlaget for samarbeidet mellom stat og kommune som likverdige partnere. Den skulle avklare prinsipper for sentrale områder innenfor samarbeidet. Samarbeidsavtalene skulle inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontorene, samt hvilke kommunale tjenester som skulle inngå i kontoret der minimumsløsningen var økonomisk sosialhjelp. I tillegg skulle avtalen inneholde hvordan kontoret skulle samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunen og statens øvrige tjenestetilbud.

I Ot.prp. nr.47 (2005-2006) ble det gitt stor frihet for både stat og kommune til å organisere tjenestene og gi lokale tilpasninger.

I forkant av etableringene av de lokale NAV kontorene ble det samarbeidet mellom stat og kommune om samarbeidsavtalene. Fra kommunens side var det rådmannen og fra statens side var det fylkesdirektøren i NAV som hadde hovedansvaret for å få til en samarbeidsavtale. I denne prosessen deltok også både sosialsjef, trygdesjef og leder for Aetat, samt både representanter for de forskjellige involverte kontorene og tillitsvalgte.

I avtalene ble i tillegg til den tjenesteporteføljen som ble lagt inn også avtalt ledelsesmodell. I rammeavtalene som var utarbeidet var det anbefalt en enhetlig ledelse og at stat og kommune skal ha mulighet for å utføre oppgaver for hverandre.

Rammeavtalen ble utarbeidet av staten og KS (Kommunenes Sentralforbund) som er kommunenes og fylkeskommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Det ble presisert i rammeavtalen at:

”Rammeavtalen skal, med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, danne grunnlag for samhandling mellom stat og kommunesektoren som likeverdige partnere (Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet).”

KS ble involvert i NAV-reformen i kraft av å være kommunens forhandlingspartner med staten.

Alle kommuner i landet har fått sitt eget NAV kontor med sin samarbeidsavtale. I tillegg er det i enkelte store kommuner flere NAV kontor som betegnes som bydelskontorer, blant annet i Oslo og Bergen.

2.8 Kommunale økonomi

Kommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester som blant annet skoler, helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, barnehager, tekniske tjenester og sosialhjelp. Kommune skal

levere tjenester av høy kvalitet og disse skal være tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. I Meld. St. 1 (Nasjonalbudsjettet 2012) står det at ”en god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet”.

Inntektsrammen til kommunesektoren fastsettes årlig gjennom statsbudsjettene. Kommunene er selv ansvarlig for å tilpasse aktivitetene og ressursbruken etter fastsatte inntektsrammer. Dette gjør at kommunene må prioritere mellom de ulike oppgavene og tjenestene ut fra gitte rammer. Disse inntektene blir gitt kommunen etter to hovedgrupper, det vil si generelle tilskudd og formålsbestemte tilskudd. Disse tilskuddene kommer via kommunal- og regionaldepartementet, og kommunen har liten styring over dette.

I tillegg til tilskuddene som kommer via Statsbudsjettet har kommunen også skatteinntekter, inntekter på avgifter og gebyr, samt andre inntekter. I skatteinntektene er det inntekts og formueskatten som er hovedfinansieringskilden. I tillegg kommer eiendomsskatt for de kommunene som har innført dette. Avgifter/gebyr og andre inntekter er inntekter kommunen har av kommunale avgifter, salg av kommunale tjenester, leieinntekter, renteinntekter og lignende.

Det er kommunestyrene som legger føringene for de kommunale budsjettene, og tildeler de enkelte enheter/etater sine budsjetttrammer.

Sosialbudsjettet i en kommune har stor uforutsigbarhet. Det vil si at det er vanskelig å vite hva som en vil bruke av penger til økonomisk sosialhjelp i en kommune. Hvor stor pågang av brukere av sosialhjelp en kommune vil få i løpet av året er avhengig av mange forutsetninger. En av forutsetningene er hvordan den norske og internasjonale økonomien påvirker næringslivet. Vi ser nå at selv om den internasjonale økonomien er forholdsvis ustabil har vi ikke i Norge sett store virkninger av dette i forhold til arbeidsledighet. Arbeidsledighet har stor påvirkning i forhold til kommunenes sosialbudsjett. Et eksempel på at internasjonal økonomi kan være med å påvirke arbeidssituasjonen i Norge var for et par år siden da båtbransjen på Sørlandet ble påvirket av dårlige økonomiske tider i utlandet. Salget av båter gikk drastisk ned, og dermed ble mange ansatte i en stor båtbransje på Sørlandet permitterte. Dette vil igjen kunne ha påvirkning på kommunenes utbetalinger av sosialhjelp.

Etter Lov om sosialtjenester i NAV kan en ikke avslå en søknad om stønad til livsopphold ut fra kommunens budsjett. Har en bruker rett på økonomiske sosialhjelp til sitt livsopphold må kommunen utbetale dette selv om budsjettene er brukt opp. Dette gjør også den økonomiske sosialhjelp utforutsigbar for en kommune når en skal sette rammer på denne posten.

2.9 IKT systemer

Hver av de tre etatene som ble en del av Arbeids- og velferdsetaten kom inn i samarbeide med ulike fagsystemer.

Trygdetaten hadde en rekke saksbehandlersystemer, men det var Infotrygd som var det mest sentrale systemet. I tillegg var det saksbehandlersystem for bidrag og pensjon. Trygdeetaten har et stort regelverkområde og et stort omfang av utbetalinger som gjør at det er utviklet store og komplekse statistikkssystemer for intern oppfølging, samt rapportering til Statistisk Sentralbyrå og ulike departementer. Det viste seg at det lå mer enn 100 forskjellige systemer i porteføljen til trygdeetaten. I tillegg hadde trygdeetaten opprettet løsninger for automatisering av saksbehandling som bygger på elektronisk samhandling mellom eksterne samarbeidspartnere som for eksempel leger.

Aetats saksbehandling gikk i hovedsak gjennom Arena. Dette saksbehandlersystemet ble utviklet i 2001/2002, og var relativt nytt ved oppstarten av NAV. Arena er et moderne saksbehandlingssystem med integrert funksjonalitet som bygger på en regelverksmotor og komponenter for arbeidsflyt. Det ble også ved oppstarten av NAV jobbet med nyutvikling og utvidelse av selvbetjeningsløsningene.

Den kommunale sosialtjenesten brukte ulike fagsystemer, som blant annet Velferd, Socio, Oskar for å nevne noen. Webcenter Unique Oskar var dominerende med en andel på 45 %. I tillegg var det ca. 10 % av sosialkontorene som ikke bruke noen IT-baserte fagsystem.

Alle tjenestene baserte seg i stor grad på standard kontorstøttesystemer. Begge statsetatene og størsteparten av de kommunale kontorene brukte Microsoft Office som kontorstøtteplattform. Av kommunene brukte ca. 2 av 3 Microsoft Outlook/Exchange som e-post og kalendersystem. Dette sammenfalt med hva trygdeetaten brukte. Aetat og trygdeetaten brukte ulike systemer, men Aetat oppgraderte sitt system i 2004 og sørget da for at det skulle ta hensyn til trygdetaten.

Ved opprettelsen av NAV ble det ikke utarbeidet et felles IT-system for de tre tidligere etatene, men det ble arbeidet med å se på mulighetene for en samkjøring av systemene innenfor de statlige etatene. Arena ble hovedsystemet for arbeidet innenfor statlig området, men en videreførte også bruken av Infotrygd ved oppstarten av NAV. Innenfor det kommunale ble det ikke lagt noen føringer for hvilke IT-system som skulle benyttes som saksbehandling for økonomisk saksbehandling. Det ble da til at kommunene videreførte sitt saksbehandlingssystem inn i NAV.

I St. prp. Nr. 46 (2004-2005) ble det skrevet at IKT systemet i den nye arbeids- og velferdsetaten skulle baseres på Regjeringens mål for IT-politikken, og skulle bidra til effektivisering i offentlig sektor, og samtidig tilby noe og bedre tjenester til brukerne. For å kunne oppnå de målene som var satt for reformen var det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utviklet IKT-løsninger som la til rette for å gi individuelt tilpasset tjenester. Det pågikk samordningsforsøk og et forprosjekt som viste at en ny arbeids- og velferdsforvaltning ville forutsette betydelige endringer i dagen IKT-systemer. Både for å gi brukerne et bedre tilbud og en effektiv saksbehandling.

Departementet la opp til at det skulle gjennomføres endringer på en mest mulig kontrollert måte i to faser. En basisplattform for IKT-løsninger som skal være tilgjengelig ved etableringen av den nye forvaltningen, samt en mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av et felles saksbehandlersystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen. Basisplattformen innebar at alle eksisterende saksbehandlersystemer innen Aetat, trygdeetaten og sosialetaten skulle i prinsippet gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon for saksbehandlerne i den felles førstelinjetjenesten. Dette gjelder felles kontor/brukerstøtte, intranett, e-post og lignende.

Samordningen i forhold til alle IKT-løsninger som sosialtjenesten i kommunen benytter utgjør store utfordringer, blant annet når det gjelder muligheter for å etablere grensesnitt mellom statlige og kommunale fagsystem.

En langsiktig løsning er å utvikle mer integrerte systemer, men vil være krevende og må gjennomføres trinnvis. Dette arbeidet startet samtidig med utvikling av basisplattformen.

En av kritikkene ved etableringen av NAV reformen var at det ikke var gjort nok forarbeid innenfor IKT systemene som skulle integreres. Spørsmål som kom opp var blant annet om det var mulig å få til ett felles IKT system for hele arbeids- og velferdsetaten som inkluderte kommunens økonomiske sosialhjelp. Ansatte på NAV kontoret opplever et IKT system som ikke ”snakker” sammen, og må gå inn på forskjellige fagsystemer for å hente ut informasjon om de forskjellige tiltakene som er i NAV’s tjenesteportefølje.

I en pressemelding fra Arbeidsdepartementet ¹⁰ står det at Regjeringen foreslår å bevilge 220 millioner kroner til oppstart av IKT modernisering som forbedrer tjenesene i NAV. I tillegg vil Regjeringen foreslå å øke driftsbevilgningen til etaten med 200 millioner kroner for å håndtere løpende IKT utfordringer. IKT programmet vil omfatte nye løsninger for

¹⁰ Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressesenter/pressemeldinger/2011/420-millioner-kroner-til-nav.html?id=659402>

uførepensjon og sykepenger, samt økt automatisering av vedtaksbehandling, nye selvbetjeningsløsninger og bedre fellesløsninger på tvers av offentlige myndigheter. Programmet skal gjennomføres over seks år og skal være med å realisere de ambisiøse målene i NAV reformen.

Om det vil være praktisk mulig å få til et felles IKT system for NAV vil gjenstå og se etter at det IKT programmet som er foreslått er gjennomført. Det er viktig for at NAV reformen lykkes at også dette arbeidet lykkes. Det har vært og er mye frustrasjon ute blant ansatte på de lokale NAV kontorene i forhold til at IKT systemene ikke jobber like godt sammen om det ansatte fra de tre tidligere etatene skal gjøre.

2.10 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gitt en presentasjon av de forvaltningsnivåene som vi har i Norge, samt gitt en presentasjon av organiseringen av de tre tidligere etatene som i dag utgjør NAV. I tillegg har jeg sett på bakgrunnen for NAV reformen, og hvilke forarbeider som ble gjort før Stortinget vedtok NAV reformen. Jeg har også hatt intervju med Dagfinn Høybråten som ble den første arbeids- og sosialministeren i Bondevik II regjeringen. Dette for å få innsikt i den politiske prosessen frem mot etableringen av NAV.

I denne oppgaven går en spesielt inn på kommunens organisering av NAV og hvordan utviklingen har vært i forhold til økonomisk sosialhjelp. Det har derfor vært viktig å gå inn å se nærmere på de lokale samarbeidsavtalene som er gjort mellom stat og kommune for å se hvilke utfordringer der ligger i forhold til hvordan kommunen har organisert sine tjenester inn i NAV kontorene. Det har da vært spesielt viktig å se på hvordan kommunens økonomi er bygd opp, og hvor sosialbudsjettet er bygd opp og hvilke forutsetninger som påvirker dette budsjettet. I samarbeidsavtalene legges det også føringer for hvordan den delen av kommunens budsjett vil bli ivaretatt gjennom partnerskapet.

Det er også viktig å se på hvordan IKT systemene er ivaretatt inn i NAV kontorene. Kan IKT løsningene ha konsekvenser for kommunens saksbehandling av økonomisk sosialhjelp.

3 Teori

I dette kapitlet vil jeg ta for meg de teoretiske rammene som en vil bruke for å beskrive og forklare empirien i oppgaven. Ut fra temaet for oppgaven vil det være naturlig å ta for seg reform, organisasjonsendringer og organisasjonskultur.

NAV reformen er den største reformen i Norge siden innføringen av folketrygden i 1967. Det vil si at denne reformen vil berøre mange av de perspektiver og organisasjonsmodeller vi har i Norge i dag.

Det grunnleggende perspektivet i offentlig styring og ledelse er Eastens perspektiv, som også kan sies å være den klassiske modellen. Dette perspektivet sier noe om oppbyggingen av det offentlig fra person til borger/bruker og den offentlig forvaltning fra Storting og ned til kommunal forvaltning gjennom politikk, vedtak og tjenester tilbake til meg som bruker/borger.

Avslutningsvis har jeg sett på noen av de forsøkene som tidligere har vært forsøkt på samordning av velferdsforvaltningen.

3.1 Reformers

Gjennom store deler av den nyere tid har offentlig og privat sektor vært preget av reformarbeid. Dette reformarbeidet har vært preget av omstillinger og omorganiseringer av blant annet offentlig sektor.

Reform kommer av det latinske ordet *reformare* som betyr ”forme på ny”. Det vil si at reform kan bety omdannelse, forandringer og forbedringer til det bedre.

En offentlig forvaltning er en formell organisasjon, og alle endringer i en offentlig sektor som er over et halvt år er en reform. En reform kan da være en varig endringer av hva som gjøres eller hvordan det gjøres. I tillegg vil det være av hvem og til hvem dette gjøres. En reform innebærer som oftest endringer av formell struktur. En reforms innhold og omfang kan være av forskjellig karakter som økonomisk, personell, organisasjon og målesystem. I tillegg vil måten reformen implementeres være ulik ut fra hvilke dimensjon som velges (Polilit og Bouckaert 2004).

Reformene i offentlig sektor kjennetegnes oftest på at reformene preges av at de har dilemmaer og motsetninger innebygget i målene, enten i den enkelte reform eller reformene i mellom. I tillegg skal reformene:

- Sørge for innovasjon og fleksibilitet, og dermed øke tillit og legitimitet blant befolkningen.
- Sørge for innsparinger samtidig som de gir økt kvalitet og kapasitet.
- Øke politisk kontroll og gi økt ansvarliggjøring av medarbeidere og ledere.
- Gi både økt politisk styring og økte delegasjoner til administrasjonen
- Mer spesialisering og økt koordinering.

Reformarbeidet kjennetegnes også med at de er komplekse, skjer på ulike nivåer og kan ha ulike målsettinger og implikasjoner. Reformene gjennomføres i ulike typografier og de involverer mange ulike aktører samtidig som de kan ha ulike drivkrefter og motkrefter.

Opp igjennom tiden har reformpolitikken vært konsentrert om ulike områder. I 1950 årene var det rasjonalitetsproblemer som var temaet, og hvordan få en god administrasjon. Her var det viktig å bygge opp en rasjonell forvaltning som sikret betryggende saksbehandling og god habilitet. På 1970 tallet stod demokrativerdier i fokus med medbestemmelse, deltakelse og åpenhet. Reformarbeidet bestod her i å få mer politisk styring og desentralisering sto politisk sterkt.. De folkevalgte ville ha mer kontroll på forvaltningsnivåene.

På 1980 og frem til i dag har igjen rasjonalitetsproblemene vært i fokus. Mange mente at det offentlig hadde blitt for stort, tregt og dyrt. I disse tiårene ble reformarbeidene fokusert mot modernisering og New Public Management (NPM) tenkning innenfor offentlig sektor. NPM ble en felles benevnelse på en reformbølge som prega offentlig sektor i mange land i disse tiårene. NPM har i seg følgende elementer (Baldersheim og Rose 2005):

- Tro på ledelse som innbærer fokus på effektivitet, ledelse gjennom ustrakt bruk av desentralisering og delegering, profesjonalisering av lederrollen, produktivitetskrav og resultatkrav.
- Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av privatisering og fristilling av kommunal virksomhet, prestasjonsbasert belønning. Fokus på kvalitet og kvalitetssikring, delegering av ansvar og myndighet, målstyring og resultatstyring. Brukere/borgere fokusering i form av brukerutvalg/valgfrihet, rettighetslovgiving, servicegarantier, Voucher-/penger følger brukeren. Brukerundersøkelser og brukerstyrer.

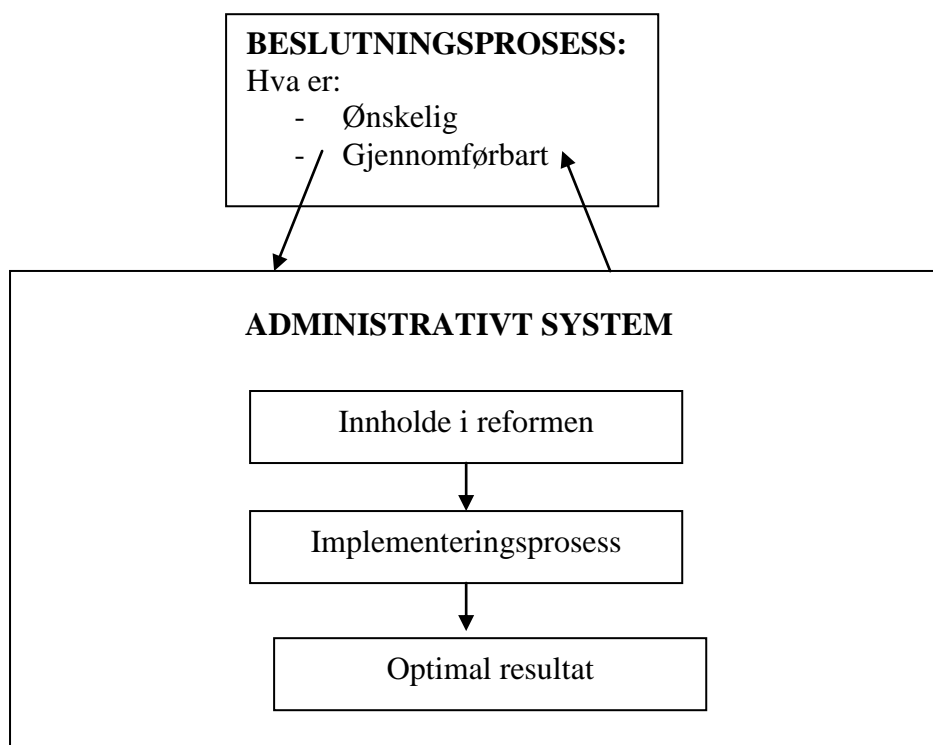
Ser vi NAV reformen i lys av NPM så ser vi at denne reformen har noe fra alle de tre elementene, men der er elementer som ikke hører til i NAV reformen. Dette er spesielt punktene 2 og 3 som omhandler privatisering, fristilling og konkurranseeksponering.

I den senere tid er det kommet en ny reformbølge som har som mål å styrke den overordnede styringen og den vertikale og horisontale koordineringen og samordningen¹¹. Denne reformen kalles Whole of Governance (WOG) eller en post-NPM reform. Denne reformen legger i stor grad vekt på horisontale og vertikale samordninger. Denne reformen skal sikre samordning av

¹¹ Kilde: Forelningsnotat: New Public Management, 10.12.2009, Hans Chr. Høyer.

oppgavene som i NAV er de statlige som trykdeetaten og aetat gjennom organisatorisk sammenslåing, og et samarbeid med den kommunale sosialtjenesten (Mydske, Claes og Lie 2007). Dette sikres effektivt gjennom lokale partnerskapsavtaler og samlokalisering. Demokratiet skal sikres gjennom deltakelse og makt gjennom konsensus.

Når en skal gjennomføre en reform er det viktig å se på kontekst som én nøkkel begrep. Et vil si at det er flere momenter som henger sammen. Vi kan blant annet se på hva som er drivkreftene og motkreftene for å gjennomføre en reform som blant annet NAV reformen. I tillegg er det viktig å vite hvordan man skal gjennomføre reformen og utformingen av den. Dette kan medføre de valgene vi tar og hvilke modeller som blir valgt i en beslutningsprosess (Pollitt 2004) Fig. 2.



Denne modellen bygger på en NPM tenkning og tar for seg viktige momenter om hva som er ønskelig og gjennomførbart i et prosjekt. Det vil si om vi faktisk ønsker den ene modellen fremfor den andre, og er dette gjennomførbart i vår kommune og med de ansatte man har i organisasjonene.

I tillegg vil det bli viktig å se hvilke drivkrefter og motkrefter vi har i organisasjonen. Dette er av stor betydning for resultatet av reformen da dette kan påvirke hvilke modell som en vil ende opp med. I reformarbeidet vil det være viktig å undersøke hvilke indirekte og ytre krefter

som påvirker både drivkreftene og motkreftene. Vi har tre typer drivkrefter som styrer menneskers atferd (Pollitt 2004), (Tabell 3.1.1):

- Globale økonomiske krefter: Økonomiske kriser
- Sosioøkonomiske krefter: Endringer i brukergruppe
- Ny ledelsesideer og modeller

Type krefter	Indre krefter	Ytre krefter
Ideologi og Normer (institusjonelle)	Endringer i interne kulturelle oppfatninger om egen virksomhet og hvordan den drives og organiseres	Endringer politisk ideologiske oppfatninger om hva som er riktig måte og organisere offentlig virksomhet og om arbeidsdeling offentlig og privat sektor
Konkrete praktiske (instrumentelle)	Endringer i konkrete oppgaver, ressurser og kompetanse	Endringer i krav til konkrete tjenester og offentlig produksjon fra brukere/borgere/klienter

Generelle motkrefter, (tabell 3.1.2):

Type krefter	Indre krefter	Ytre krefter
Ideologi og Normer (institusjonelle)	Generell motstand om forandring og forsvar for eksisterende verdier, kultur og identitet. ”Det er ikke slik vi tenker og gjør det hos oss.”	Ikke i tråd med omgivelsenes oppfatning av hva som er gode løsninger. ”Løsningene er ikke på moten”.
Konkrete praktiske (instrumentelle)	Interessebasert motstand fra interne aktører som ikke ser sine interesser tjent med reformen Manglende intern kunnskap om mål-middel sammenhenger	Interessebasert motstand fra eksterne aktører. Manglende kunnskap om nyttegjøring av reformen hos brukere/borgere/klienter.

Har reformene ført til at vi er blitt mer brukerorientert? Det er vanskelig å måle effekten av reformene. Vi vet ikke hva som hadde skjedd hvis vi ikke har gjort de endringene som reformen medførte. Reformen som er av formell strukturendring kan ha påvirkninger av effekten, men effekten i seg selv er ikke objektiv.

Effekten av reformer kommer heller ikke med en gang, de kan komme på et senere tidspunkt, og som en indirekte effekt eller i en form som ikke var planlagt.

Reformene avløser ikke helt de gamle reformene, men de legger seg opp de tidligere reformene som er gjennomført. En viktig faktor for suksess i reformarbeidet er tillit, og det skapes ved å vise til tidligere historie, det vil si at reformer er stilavhengige og viser til tidligere hendelser.

Det har vært gjennomført mange reformer innenfor offentlig sektor gjennom det siste århundret. Reformarbeid vil være preget både av tidligere reformer og nye treder innefor samfunnet.

Når vi tar for oss NAV reformen så er denne den største reformen innenfor offentlig sektor siden innføringen av Folketrygden i 1967. Målsettingen med reformen var å få en brukerrettet og effektiv forvaltning for brukere innenfor tidligere Aetat, trygdeetat og sosialetat. Disse tre tidligere etatene jobbet med en stor brukergruppe som ikke nødvendigvis hadde like behov for tjenester.

Målet med reformen var å skape en ”dør” for brukere av de tre tidligere etatene. For de brukerne som benyttet seg av tjenestene fra disse tidligere etatene var intensjonen i reformen veldig god, men for de brukerne som ikke benyttet seg av andre tjenester enn for eksempel foreldrepenger fra tidligere trygdeetaten var kanskje ikke denne omstilling like nødvendig. Et av spørsmålene vil være om det var påkrevd å sette i gang en så stor ny reform og omstilling for deler av brukerguppen til de tidligere etatene?

Dette punktet ble diskutert i forarbeidet til NAV reformen. Det kom flere forslag på løsning av problematikken rundt de felles brukerne av de tre etatene. Noen forslag gikk ut på mindre endringer enn det som ble vedtatt.

Når Stortinget valgte å sette i gang så store endringer som innføringen av den nye NAV reformen har det kommet kritikk på at den var for dårlig forberedt.

Kritikken som er kommet frem er blant annet at reformen skulle innføres i løpet av relativt kort tid. Intensjonen var at alle lokalkontorene skulle være etablert innen utgangen av 2009, noe som viste seg å være for kort tid. Flere større kommuner måtte bygge nye lokaler til NAV kontoret, noe som tok lengre tid enn intensjon var. De siste kontorene ble etablert på begynnelsen av 2011.

Det har også kommet kritikk på at det ikke fulgte nok penger med reformen. Det viser seg blant annet gjennom innføringen av ny IKT løsning (se pkt. 2.8 IKT). Skal en reform oppleves som vellykket etter etableringsfasen er det viktig at ansatte og brukere føler at de både mestrer de arbeidsoppgavene som skal utføres, og at brukerne ser at de har fått en gevinst med innføringen av den nye reformen. I ettertid ser vi at det ikke var tatt høyde for at

arbeidspresset ble betraktelig større under innføringen av den nye reformen. NAV kontorene og forvaltning opplevde lang saksbehandlingstid og opparbeidelse av restanser blant annet på behandling av søknader som arbeidsledighetstrygd. Det ble bevilget penger til å avhjelpe disse restansene, men disse ekstramidlene ble trukket tilbake etter korttid. Dette medført igjen stor frustrasjon blant ansatte på NAV.

Hvor viktig det er å engasjere ansatte som blir berørt av en ny reform eller omorganisering vil jeg trekke frem i neste punkt. Her vil jeg se på hvordan organisasjonsendringer vil påvirke de ansattes oppfattninger av omstillinger.

3.2 Organisasjonsendringer

Organisasjonsendringer vil skje i alle organisasjoner over tid. Organisatoriske endringer innebærer at noe forandres, ved at følgende skjer (Jacobsen og Thorsvik 2006):

- a) Det utvikles nye elementer i tillegg til de organisasjonen allerede har.
- b) Eksisterende elementer koples sammen eller splittes opp på en ny måte.
- c) Man forkaster eksisterende elementer

Endringene innebærer som oftest en nytenkning i organisasjonen. Det vil si at likheten mellom endring og innovasjon vil være sterk. Innovasjonsbegrepet vil allikevel være noe videre da dette kan foregå uten at en organisasjonsendring vil være aktuell. Endringer kan også foregå uten at det representerer noe nytt.

Ser vi på de tre typer endringer som er skissert ovenfor vil disse endringene omhandle følgende forhold:

1. Endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi. Dette innebærer at organisasjonen finner nye måter å utføre eksisterende oppgaver på ved at man for eksempel tar i bruk ny teknologi.
2. Endring i organisasjonens struktur. Det kan være endringer i hvordan arbeidsoppgaver deles opp og koordineres.
3. Endring i organisasjonens kultur, som innebærer endrede antakelser, normer og verdier.

I alle former for endringer vil det føre til at internt maktforhold i organisasjonen endres, og at også organisasjonen endrer seg i forhold til omgivelsene.

Det finnes ulike typer endringer, og i Jacobsen og Torsvik (2006) skisseres fire sentrale dimensjoner.

1. Revolusjon versus evolusjon. Denne dimensjonen går på hvor omfattende endringen er. Et vanlig skille går mellom inkrementelle og strategiske endringer eller mellom evolusjon og revolusjon. Evolusjon går på naturlige endringer over tid.
2. Reaktive eller proaktive. Er endringen basert på forventninger (proaktive) eller er det en reaksjon på allerede utførte endringer (reaktive).
3. Endringens innhold. Denne dimensjonen går på om endringen er strukturell eller kulturell. Strukturell henspeiler på endringer i arbeidsdeling, spesialisering, belønningssystem.
4. Planlagte eller ikke-planlagte.

Det er viktig å skille mellom de endringer som gjøres i organisasjoner og reformer som kommer. Reform er aktive og beviste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved en organisasjon, mens endringer er utøvelse av disse forsøkene. I tillegg skjer det omstillinger i organisasjonen som er en endringsprosess som organisasjonen er avhengig av for å fornye seg i takt med utviklingen.

Busch og Vanebo (2000) identifiserer fire faser i endringsprosessen. Den første fasen er *eksponerings- og erkjennelsesfasen* der organisasjonen blir utsatt for institusjonelt, markedsmessig eller internt press for radikale organisasjonsendringer. Presse blir erkjent og de sentrale problemstillingene og utfordringene må identifiseres.

Den andre fase er *klargjøringsfasen* der må nøkkelinteressenter og deres krav, forventninger og mulige bidrag i prosessen identifiseres. Her må både harmoni og konfliktområder kartlegges. I denne fasen blir det viktig å identifisere nødvendig maktbase for å kunne gjennomføre en radikal organisasjonsendring. I den tredje fasen som er *endringsfasen* skal de konkrete forandringene gjennomføres, og man går fra gitt tilstand til ønsket tilstand. Den fjerde fasen er *stabiliseringsfasen* der de nye endringene og den ny atferden blir stabilisert. Målet er her å hindre at atferden faller tilbake til gammelt mønster.

Når en organisasjon gjør endringer vil det oftest bygges opp en motstand i organisasjon. Hvorfor denne motstanden oppstår, kan være en rasjonell reaksjon bland medarbeiderne. Mange kan oppleve frykt for det ukjente, tap av identitet, organisasjonskulturen endres og maktforholdene i organisasjonen endres. I tillegg vil mange oppleve at det skapes en uro i organisasjonen, og at det skapes mye ekstraarbeid i perioden som endringsprosessen pågår. Det har vært utarbeidet mange strategier for å gjøre endringer i en organisasjon på en best mulig måte. Jacobsen og Thorsvik (2006) har sett nærmere på fire ulike strategier. Den *diktatoriske endring* har vært den dominerende og blir oftest kalt for ”kommandørmodellen”

eller ”top-down” endringen. Denne strategien hviler på antakelse som rasjonalitet og konsentrert makt. Bourgeois og Brodwin hevder at denne modellen egner seg dårlig i mer ”sivile” organisasjoner.

Den andre strategien er *karismatiske endringsstrategier* der større og revolusjonære endringer kan gjennomføres uten motstand hvis man bruker karismatiske personer til å gjennomføre endringen. Bryman beskriver karismatisk ledelse som ”... reduserer motstanden mot endringer, og som gjennom styrken av den følelsesmessige tilstand som vekkes, skaper en følelse av spenning og entusiasme”.

Inkrementell utvikling er den tredje strategien, og betyr at endringene må skje sammenhengende i små steg. Her kan forslagene til endringer komme fra ”bunnen” av organisasjonen, og ledelsen tilpasser disse ulike forlag til endringer. Det kan vanskelig tenkes at en slik strategi kan benyttes i større organisasjonsendringer. Denne strategien vil føre til at det blir altfor mange aktører i en endringsprosess.

Den siste strategien er organisasjonsutvikling (OU-prosess). Denne strategien har fokus på hvordan man kan utvikle humane og demokratiske organisasjoner. Fokuset ble lagt på deltakelse, personlig utvikling og samarbeid. Den historiske bakgrunnens innflytelse kan man se i OU-retningens syn på mennesker og grupper i organisasjonen. Det hevdes at alle mennesker ønsker å utvikle seg og lære, og at ansatte ønsker å bidra til at organisasjonen gjør det godt. I OU-prosessen er bred deltakelse et viktig moment i endringsprosessen.

Når en gjør endringer i en organisasjon er det viktig å være klar over hvilke fallgruver som finnes i gjennomføringen av en organisasjonsendring.

Forsker Oscar Amundsen og forskningsleder ved NTNU Trond Kongsvik har i en artikkel (Artikkel i Fagbladets tidsskrift omsamfunn og økonomi 2012) sett på ansattes oppfatninger av planlagte organisasjonsendringer.

Det empiriske materiell i den artikkelen som disse to har skrevet bygger på fra tre store og mangfoldige organisasjoner og ansatte på ulike nivåer og steder i organisasjonen. Det viser seg at mye av forskningen på organisasjonsendringer har en tendens til å fokusere på ledere og endringsagenters ståsted og handlinger. Ut fra dette vil det fremstå slik at endringer er en oppgave for ledere og endringsagenter alene, og at disse vet best hvordan virksomheten bør utvikles (Alvesson og Sveningsson (2008)). Denne artikkelen tar for seg endringskynisme som oppfatter organisasjonsendringer som negative og at de kun innebærer ”gammelt nytt”. De kommer i denne artikkel med mulige tiltak eller prinsipper som kan begrense og forbygge denne type oppfatninger.

Elementene i endringskynisme er

- *Endringer for endringenes skyld.* Det vil si endringer som gjennomføres uten særlig annen hensikt enn ønske om noe nytt i seg selv.
- *Resirkulering av ideer.* Omhandler oppfatning av at noen nye utviklingskonsepter ofte ikke representerer noe grunnleggende nytt, men gamle ideer i ny innpakning.
- *Praksisfjerne løsninger.* Endringer som er ansattes ”uvedkommende”, og foregår på andre plan i organisasjonen.
- *Manglende synliggjøring av resultater.* Mange endrings- og utviklingskonsepter har en hurtig utskiftningstakt.
- *Pseudomedvirkning.* Oppfattelsen har reel medvirkning i endringene.

Det som er viktig når en skal til med store organisasjonsendringer er å se på følgende kriterier eller spørsmål: Behov for endring, hvilke erfaringer har vi fra tidligere, bygger endringene på kunnskap på det arbeidet som utføres/praksis, synliggjøring av resultatene og medvirkning i endringsarbeidet

Arbeidslivet er i store endringer hele tiden og det viser seg at 45 % av ansatte i staten har vært igjennom større omorganiseringer de siste to årene ((Tryggstad, Lorentzen, Løken, Moland & Skalle 2006). I samme rapport står det at tilsvarende tall for kommunene og privat sektor er henholdsvis 36 og 30 prosent.

I en organisasjonsendring er det viktig å få med alle ledd i organisasjonen slik at det ikke blir en endring som gjøres kun fra ledelsessiktet.

3.3 ORGANISASJONSKULTUR

Organisasjonskultur har sitt utspring i ordet kultur som kommer fra latin og betyr og bearbeidet, som i denne sammenhengen viser hvordan vi bearbeider inntrykk, erfaringer og kunnskap. Ut fra dette danner vi oss meninger om oss selv og vår tilværelse sammen med andre. (Jacobsen og Thorsvik 2006).

I boken *Organizational Culture and Leadership* definerte Edgar Schein organisasjonskultur slik:

“Organisasjonskultur er et monster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som fungerer tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og

som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.”

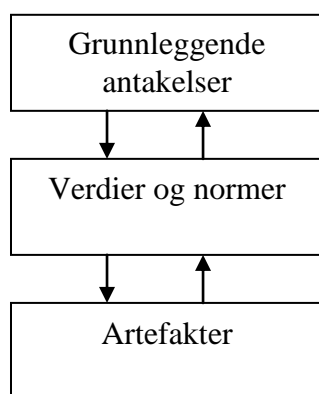
I tillegg påpekte Schein at det er viktig å knytte begrepet *kultur til en gruppe som kan dele ett sett med grunnleggende antakelser*. I tillegg vil *kultur være basert på læring*, og læring er i definisjon knyttet til to forhold:

1. At kultur utvikles etter hvert som man lærer å mestre problemer med ekstern tilpasning i forhold til omgivelsene (eks. klient/kunde)
2. At kultur utvikles etter hvert som man lærer å mestre problemene med intern integrasjon (for eksempel hvordan man skal kommunisere og koordinere arbeidet i organisasjonen, slik at alle bidrar til realisering av overordnet mål).

Schein mente også at *kulturen opprettholdes bare så lenge den oppfattes som riktig*.

Organisasjonskultur er viktig når en skal gjøre endringer i en organisasjon. Et av menneskenes sentrale behov er å føle tilhørighet til en gruppe og kunne identifisere seg med gruppen.

Organisasjonskultur består av flere nivåer, Fig. 3:



Grunnleggende antakelser er ofte noe som den enkelte i en organisasjon ikke er seg bevist, men det er noen som blir tatt for gitt som en ”sannhet”. Disse grunnleggende antakelsene kan være hvordan man oppfatter forholdet mellom organisasjonen og omgivelsen, og hvilke syn en har på menneskenes handlinger, konflikter, relasjonen mellom mennesker og lignende.

Man vi kunne få forskjellige typer kulturer ved å kombinere disse dimensjonene.

Verdier innebærer i følge Schein at man har tatt et bevist valg om noe er godt og noe er dårlig.

Disse verdiene kommer ofte som en følge av de grunnleggende antakelsene man har.

Deal og Kennedy hevder at:

”Verdier er grunnfjellet i enhver bedriftskultur. Verdiene fungerer som essensen i bedriftens filosofi for å oppnå suksess ved at de gir en følelse av felles retning for alle ansatte samt retningslinjer for de daglige aktivitetene.”

Normer angir hva som er passende atferd for mennesker i ulike sammenhenger og situasjoner. Giddens definerer forskjellen mellom verdier og normer på følgende måte:

”Verdier er abstrakte idealer, mens normer er bestemte prinsipper eller regler som mennesker forventes å følge.”

Artefakter er konkrete fysiske gjenstander, språk og atferd som gir uttrykk for de underliggende kulturelementene. Artefakter fungerer som symboler ved at de formidler informasjon om kultur. Artefakter må tolkes, og de kan deles inn i tre hovedgrupper som er at artefakter kan være det mennesker sier, menneskers atferd og fysiske gjenstander.

Vi kan skille mellom en helhetlig organisasjonskultur og kulturer som omfatter bare grupper i organisasjonen, såkalte subkulturer.

Det er to forhold som er viktig når en utvikler en helhetlig kultur og det er ledelse og leders atferd, samt sosialisering i organisasjonen. Ledelse og leder må gjennom felles organisasjonskultur utvikle kjerneideologi som bygger på organisasjonens verdier og normer. I tillegg er det viktig å benytte artefakter for å styrke en organisasjons kultur. Dette kan gjøres blant annet gjennom riter og seremonier som å markere en spesiell hendelse.

Ved sosialisering i gruppen danner mennesker en sosial identitet som knytter gruppen sterkere sammen.

I organisasjoner kan det dannes ulike typer delkulturer og undergrupper på samme arbeidsplass. Disse kulturene omtales ofte som subkulturer. Selv om organisasjonen har en sterk og god kultur vil det kunne dannes former for subkulturer innenfor for en og samme organisasjon. Disse kulturene kan komme på bakgrunn av forskjellig profesjoner, alder og kjønn. Det finnes mange empiriske studier som sier at organisasjoner kan bestå av flere subkulturer som reflekterer inndeling og personellsammensetning i ulike enheter i organisasjonen.

3.4 Tidligere forskninger

Det har vært gjennomført mange forsøksprosjekter med sikte på å få en bedre samordning mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og kommunale sosialkontorer (Møller 2006). Jeg

vil omtale 3 av prosjektene i denne oppgaven. Disse prosjektene er 13-kommuners forsøket, Frikommuneforsøket i Grimstad og Pilotkontorene i forkant av oppstarten av NAV kontorene.

3.4.1 13-kommunersforsøket.

Dette prosjektet ble startet i 1989 på bakgrunn av sterk vekst i offentlige stønader til personer i arbeidsdyktig alder på slutten av 1980-tallet. For å kunne høste erfaringer fra forskjellig modeller for organisering av hjelpeapparatet ble det satt i gang forsøk overfor grupper der det var samordningsproblemer mellom sosialkontor og arbeidskontor. Forsøket omfattet også tiltak for rusmisbrukere og unge sosialklienter. I noen av forsøkene ble også trygdeetaten trukket med inn.

Forsøket ble evaluert i 1993, og evalueringen viste at de samarbeidsløsningene som ble valgt var både kostbare og tidkrevende (Jan Tore Pedersen 1993). Et av problemene som ble nevnt var at prosjektet manglet en enhetlig og overordnet ledelse. Et annet problem som kom opp var at kommunen hadde en tendens til først og fremst å se muligheten til å få overført en del av sine utgifter på sosialbudsjettet til en statlig etat. Evalueringen viste at der man hadde valgt å etablere en felles enhet mellom de to etatene ble mange av samarbeidsproblemene løst. Forsøket resulterte i mer helhetlig tenkning om brukerne og grensene mellom etatene ble myket opp.

For brukerne var det om lag en tredjedel som enten var i arbeid eller utdanningen innen det var gått et halvt år, og det var de minst belastede brukerne som kom best ut av tiltakene. Forsøkene fungerte best i de kommunene som man valgte en enhetsforvaltning. Da unngikk brukerne en ”runddans” mellom etatene.

3.4.2 Frikommuneforsøket i Grimstad.

Grimstadprosjektet ble startet i 1989 som en del av frikommuneforsøket.

Med hjemmel i frikommuneloven ble Ungdomsservicekontor etablert og overtok arbeidsoppgavene og virkemidler fra både arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialkontoret for aldersgruppen 16-24 år (St. meld. nr. 14 2002-2003). I dette innbefattet arbeidsmarkedstiltakene, attføringspenger/-stønad, stønad for enslige forsørgere og oppgaver etter lov om sosial omsorg. Målet var å gi denne brukergruppen ett sted å henvende seg, samtidig som en skulle legge vekt på aktive tiltak og se helheten for klientens behov for støtte og hjelp.

Det viste seg i evalueringen at forsøket hadde redusert mange av de koordineringsproblemene sosial-, trygd- og arbeidskontor hadde seg imellom (Jan Tore Pedersen 1992). Det viste seg at

man fikk en mer effektiv saksbehandling ved at saksbehandlere kunne håndtere alle virkemidlene under ett. Det ble enklere utbetalings- og kontrollrutiner, samtidig fikk færre mennesker tilgang til personlige opplysninger om klienten.

En av hovedkonklusjonene fra prosjektet ble at antall personer som gikk fra å være passive stønadsmottakere til å komme ut i aktivitet økte betydelig etter at servicekontoret ble opprettet. Brukene var også veldig godt fornøyde med servicekontoret og at en da unngikk å gå fra kontor til kontor. I Velferdsmeldingen ble det påpekt at det var uheldig at modellen førte til to arbeidskontorer som arbeidet ut mot samme arbeidsmarked.

3.4.3 Pilotkontorer.

Når Stortinget vedtok å etablere NAV våren 2005 ble det vedtatt at det skulle opprettes pilotkontor. Den nye etaten ble etablert 01.07. 2006 og de første pilotkontoret hadde sin formelle oppstart 2. oktober i 2006. Det ble etablert et pilotkontor i hvert fylke og to bydelskontor i Oslo. I ett fylke hadde 6 kommuner gått i sammen om å opprette et regionalkontor. Disse kontorene skulle ha som mål å samle erfaringer som skulle komme til nytte for senere etableringen.

Disse kontorene ble startet opp som et partnerskap, og skulle ha en samarbeidsavtale. Denne samarbeidsavtalen var et juridisk dokument som ga statsansatte tilgang til å jobbe med kommunale saker og omvendt.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) foretok en evaluering av pilotkontorene (Alm Andreassen, Drange, Thune 2007). Evalueringen så på forløpet til integreringsprosessen mellom stat og kommunen, samt hvordan etableringsprosessen av et felles NAV kontor var og hvor langt en var kommet i integreringsprosessen. Evalueringen så også på relasjonen mellom stat og kommune, samt hvordan partnerskapet var ivaretatt og hvordan kommunene har vært involvert i utviklingsprosessen.

Evalueringen viste et bedre samarbeid på tvers av de tidligere etatsgrensene, arbeidemiljøet var bedre og det samme gjaldt også for de nye brukerløsningene. Det viste seg at det ikke ble bedre arbeidsflyt og raskere saksgang i de nye kontorene. Det viste seg at omstillingsprosessen gikk bedre og raskere i små kontorer enn større. I tillegg kom det frem at statlige ansatte var generelt mer fornøyd med reformen en kommunalt ansatte. Det viste seg også at kontorer med todelt ledelse brukte lengre tid på integreringsprosessen enn kontorer med enhetlig ledelse. I evalueringen kom det også frem at de ansatte stort sett arbeidet med det samme som før reformen.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på de teorier som oppgaven min omhandler. Jeg har tatt utgangspunkt i reformarbeid, organisasjonsendringer og organisasjonskultur. Disse tre områdene legger store føringer for hvordan en skal kunne gjennomføre en så stor omstilling som NAV reformen har vært.

Reformarbeid kjennetegnes med at det er komplekst, og at det skjer på ulike nivåer og har ulike målsettinger og implikasjoner. Det har vært ulike typer for reformpolitikk opp igjennom tiden, og en har spesielt gått inn og sett på New public management og Whole of Governance tenkningen som i stor grad legger vekt på horisontale og vertikale samordninger.

Med så store endringer som oppstår i omstillingen i NAV er det viktig å gå inn i teorien i forhold til organisasjonsendringer. Hvordan påvirker disse endringene utfallet av hvordan de enkelte kontorene samarbeider, og hvordan opplever den enkelte ansatte denne omstillingen. I en så stor omstilling som NAV reformen som har vært med å slå i sammen to tidligere statlige etater og samarbeidet med en kommunal etat, vil organisasjonskultur være et viktig spørsmål inn i omstillingsfasen. Det er viktig å se hvordan de forskjellige kulturene har blitt ivaretatt inn i omstillingen.

Jeg har også gått inn i noen av de forsøkene som ble en del av bakgrunnen for vedtaket Stortinget gjorde ved å iverksette NAV reformen. Disse forsøkene sier noe om hva som var viktige erfaringer som ble gjort i kommunene der stat og kommune samarbeidet.

4 Metode og data

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for den metodiske tilnærmingen jeg har valgt for å svare på den problemstillingen som er i oppgaven.

I den vitenskapelige metode innebærer dette at det stilles spørsmål om en antakelse og om en bruker systematiske måter å få svar på spørsmålene. Systematikken omhandler både innsamling, bearbeiding og presentasjon av dataene (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

I studien vil tilnærmingen være i form av kvalitativ metode. Studien vil være basert på kvalitative intervjuer gjennomført i 3 kommuner. I første omgang ble intervjuene gjennomført med NAV ledere, men for å se på kommuneledelsens påvirkninger og deltakelse i etableringsfasen ble også lederne fra kommunen som deltok i etableringen intervjuet. I tillegg vil studiene inneholde intervjuer av Dagfinn Høybråten som var statsråd for Helse- og

sosialdepartementet og senere statsråd for Arbeids- og sosialdepartementet. Han var statsråd under startfasen og frem til den nye Arbeids- og velferdsetaten ble vedtatt.

I intervjuene vil en se på partnerskapsavtalen som ligger til grunn for samarbeidet mellom stat og kommune. Denne avtalen er viktig for å se om den tjenesteporteføljen som kommunen har lagt til NAV kontoret har noen påvirkninger på utviklingen av økonomisk sosialhjelp.

De 3 kommune jeg har valgt i studiet er ulike i forhold til innbyggertall og på måten de er organisert.

I tillegg til kvalitative intervjuer vil en bruke statistikk materiale av tall fra Statistisk sentralbyrå i form av Kostratall fra kommunen. Kostratallene viser kommunenes bruk av midler til økonomisk sosialhjelp.

Til slutt vil en se på datagrunnlaget for studiet og avslutningsvis i kapittelet se på datamaterialets reliabilitet og validitet.

4.1 Kvalitativ metode.

Kvalitativ metode eller forskning er induktiv, det vil si at en starter åpent med å samle inn relevant informasjon om forskningsproblemet. En vil her ha langvarig og tett kontakt med de personene som er med i prosjektet. Resultatet her vil gå mer i dybden av forskningsproblemet, og ved bruk av denne metoden vil en produsere tekstdata fremfor talldata.

En kan svært forenklet si at kvalitativ metode forholder seg til data i form av tekster, lyd og bilde og legger vekt på fortolkningen av dataene (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

Kvalitativ metode er en metode som forskere vil bruke når det skal samles inn relevant informasjon om forskningsproblemet. Kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig der en skal jobbe med forskningsproblemer som det ikke har vært forsket mye på tidligere, eller at en kjenner lite til problemet. Forskningsproblemet som jeg tar opp i min oppgave er det lite studie på fra tidligere, slik at det er viktig for meg å gå grundig inn og ha tett kontakt med forskningspersonene. I denne studien vil jeg bruke denne metoden etter å ha innhentet det tallmaterialet som vil styrke eller svekke min teori. Kvalitativ metode går mer i dybden av forskningsproblemet ut fra de funn en vil gjøre ved bruk av kvantitativ metode.

4.2 Casestudie

Denne studien tar for seg utviklingen av økonomisk sosialhjelp fra før etableringen av NAV og frem til i dag. Studien er av 3 kommuner som er utformet som en casestudie.

Casestudie kjennetegnes med at forskeren innhenter mye informasjon fra noen få enheter eller caser over kortere eller lengre periode, og går igjennom den detaljerte og omfattende datainnsamlingen. Casestudien gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitativ tilnærming, som observasjon eller intervjuer, men det kan også anvendes kvalitative tilnærminger (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

Casestudie kan med fordel gjennomføres ved å kombinere forskjellige metoder for å skaffe seg mye og detaljerte data (Yin 2007).

Casestudie har særlig to kjennetegn, og det er at *oppmerksomheten* er avgrenset til et spesielt case, og det gis en mest mulig *inngående* beskrivelse av casen.

Robert K. Yin (2007) mener at det fem komponenter som er spesielt viktig ved gjennomføringen av en casestudie:

1. Problemstilling. Kvalitativ casestudie starter normalt med et problem som hentes fra praksisen. Det som normalt styrer caseforskeren er spørsmål som berører prosessen og som handler om forståelsen.
2. Teoretiske antakelser. Forskeren gjør seg ofte noen antakelser etter å ha stilt seg noen grunnleggende spørsmål. Yin mener at disse antakelsene legges til grunn for den videre undersøkelsen.
3. Analyseenheter. Når problemstillingen er definert, er det naturlig å avgrense den enheten som skal studeres.
4. Den logiske sammenhengen mellom data og antakelser. Yin opererer med to analysestrategier: a) teoretiske antakelser (teoristyrte) – b) en beskrivende casestudie.
5. Kriterier for å tolke funnene. Det er å tolke funnene opp mot allerede eksisterende teorier på område.

Studien i denne oppgaven bygger klart på mange av de fem komponentene som Yin mener er viktig i gjennomføringen av casestudiet. Jeg har valgt å hente problemstillingen min i fra det praksisfeltet som jeg kjenner best. Avgrensingen av oppgaven ligger i valget av antall kommuner som er med i studien.

Som nevnt i punkt 5 opererer Yin med to generelle analysestrategier. Analyse basert på teoretiske antakelser og beskrivende casestudier.

I casestudier dreier *analyse basert på teoretiske antakelser* som om å følge de antakelsene en hadde i starten av prosjektet, og la de styre analyseprosessen.

Yin opererer også med tre måter å knytte data til de teoretiske antakelsene på:

mønstermatching (eller mønstersammenligning), forklaringskjeder og tidsserieanalyse.

Mønstermatching vil være å søke etter mening og sammenheng og som gir et mønster som passer sammen. Hvis det er i mønster i datainnsamlingen og dette har et likt mønstret som forskeren har forutsett på forhånd, er det høy grad av mønstermatching.

Forklaringskjeder er en analyseteknikk som bygger opp en teoretisk forklaring rundt casen. Tidsserieanalyse er å knytte data til teori, det vil si fortolkningen av et fenomens utvikling over en tidsperiode.

I studien i denne oppgaven er det lite teori som kan knyttes til de funnene som blir gjort i casestudien. Det har vært liten eller ingen forskning på området økonomisk sosialhjelp inn i NAV kontorene. De antakelsene som vil bli brukt i tolkningen av de innhentede dataene vil bygge på de spørsmålene som ble stilt ved utformingen av forskningsproblemet. I denne casestudien vil en benytte kvalitativ metode, samt innhenting av statistisk materiale fra de kommunene som er brukt i studiet.

4.3 Utvalg av forskningsfelt.

Det er foretatt lite eller ingen forskning på det feltet jeg har valgt i min studie. Derfor er det ingen sammenlignbare studier på dette feltet som en har mulighet til å måle funnene med. I denne studien har en valgt tre kommuner innen forskningsfeltet. Disse kommunene er av ulik innbyggerstørrelse, men har hatt forholdsvis like utfordringer innfor forskningsfeltet.

Når en skal benytte seg av kvalitative metoder er formålet å komme nær innpå personene i denne målgruppen vi er interessert i å vite noe om.

Det som kjennertegner kvalitative metoder er at man ønsker å få mye informasjon fra et begrenset antall informanter.

Det er vanskelig å vite hvor mange intervjuer som vil være nok, og mange forskere mener at det bør gjennomføres intervjuer helt til forskeren ikke lenger får noe ny informasjon (Seidmann 1998: Kvale og Brinkmann 2009).

I denne studien var det viktig å intervjuer personer som har kjenneskap til økonomisk sosialhjelp på NAV kontoret, og disse informantene må ha kjenneskap til enhetens budsjett, regnskap og statistikk. I denne studien ble det naturlig at det var lederen av NAV kontorene som ble hovedinformanten. I tillegg ble informantgruppen utvidet til tidligere ledere av kommunens sosialkontor der det var aktuelt.

I tillegg var det viktig å innehente informasjon fra etableringsprosessen sett ut fra kommunens ståsted. Informantene som ble valgt ut her var den personen som representerte kommunens

øverste ledelse ved etableringen. Informantene her har bakgrunn som rådmann, kommunalsjef og enhetsleder.

4.4 Datagrunnlag

Dette avsnittet skal redegjøre for datagrunnlaget i oppgaven, og det vil si hvilke type data som brukes og hvordan disse innhentes.

Data er noe vi skaper, og utgjør bindeleddet mellom virkeligheten og analysen av den (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

Det skilles mellom kvalitativ data som kommer til uttrykk gjennom tekst, og kvantitativ data som uttrykkes gjennom tall. I denne studien vil en benytte seg av kvalitativ data gjennom intervjuene jeg har gjort i de 3 kommunene i tidsrommet november 2011 til april 2012, samt innhenting av kostratall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). KOSTRA baseres å elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB.

4.5 Datamaterialets reliabilitet og validitet

I følge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) kan man definere reliabilitet med å si at det er dataenes pålitelighet. Reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på og hvordan de bearbeides.

Hvordan man skal kunne teste datas reliabilitet på? I følge Johannesen, Tufte og Christoffersen (2010) så finnes det forskjellige måter å gjøre dette på. En mulighet er å gjenta undersøkelsen flere ganger, og får man like resultat (test-retestreliabilitet) er det tegn på reliabilitet. En annen fremgangsmåte er at flere forskere undersøker samme fenomen, og hvis flere kommer frem til samme resultat (interreliabilitet), så tyder det på høy reliabilitet.

Da denne studien er informasjonen innhentet i form av intervjuer av sentrale personer i kommunen, vil det være viktig å utforme en intervjuguide ¹² på en slik måte at de forskjellige respondentene oppfatter spørsmålene på en lik måte. Dette for å kunne sammenligne svarene fra respondentene.

Tallmateriellet som innhentes fra SSB vil være de tallene som kommunene sender inn hvert år. I utgangspunktet vil disse tallene være lett sammenlignbare da skjemaet for kostratallene er like for alle landets kommuner.

¹² Intervjuguiden legges som vedlegg

Validitet handler om forskningsmessige fallgruver, eller snarere om å unngå fallgruvene (Ole-Jørgen Skog 2009). Han sier også at validitet betyr rett og slett gyldighet. I følge Skog (2009) finnes det ulike sider av problematikken omkring forskningsresultatenes gyldighet og ulike feilkilder som man må forholde seg til, som *begrepsvaliditet*, *konklusjonsvaliditet*, *intern validitet* og *ekstern validitet*.

Begrepsvaliditet har å gjøre med målinger og registreringer i vid forstand, og om man lykkes å måle og registrere på en tilfredsstillende og pålitelig måte. *Konklusjonsvaliditet* eller statistisk konklusjonsvaliditet som det også kalles har med tilfeldigheter å gjøre. Er den effekten av sammenhengen vi har observert en reell effekt, eller er den bare et resultat av tilfeldigheter? *Intern validitet* er i hvilken grad resultatet er gyldig for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt. *Ekstern validitet* er i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner.

I litteraturen er vanligvis begrepet validitet eller gyldighet definert på følgende tre måter (Esaiasson/Giljam/Oscarsson/Wängnerud 2009):

1. korrespondanse mellom teoretisk definisjon og operasjonell indikator
2. fravær av systematisk feil
3. at vi måler det vi sier vi måler

Det kvalitative datamaterialet er innhentet ved intervjuer av sentrale aktører i kommunene og på NAV kontorene. Det er viktig at de riktige spørsmålene blir stilt og at det foreligger en god intervjuguide for bruk i intervjuene. De spørsmålene som stilles må kunne bidra til å belyse problemstillingen i studien. Det vil si at intervjuers oppgave og en godt utformet intervjuguide vil være viktig for å sikre høyest mulig validitet på datamateriell som legger grunnlag for studien og funnene.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for den metoden som er brukt for å belyse svarene i oppgaven. Det har vært brukt kvalitativ metode ved at en har foretatt kvalitative intervjuer av de forskningskommunene som har vært med i studiet. I tillegg har det vært benyttet casestudie i arbeidet med å innhente informasjon fra de 3 kommunene som har deltatt i oppgaven.

Videre har det vært drøftet hvordan utvalget av forskningsfelt er fremkommet og datagrunnlaget for oppgaven. Ut fra dette har en sett på datamaterialets reliabilitet og validitet.

5. Organisering og partnerskapet

I dette kapitlet vil en presenter de tre kommunene som er med i forskningen. Dette vil være en generell presentasjon og i tillegg vil en gi en beskrivelse av størrelse.

Det blir også en gitt en beskrivelse av hvilke løsninger disse kontorene har valgt i forhold til partnerskapet, samtidig hvordan kontorene var organisert før NAV reformen.

I tillegg er det blitt gjort intervjuer av lederen i kommunen som hadde med etableringen av partnerskapet fra kommunens side. Det vil bli gitt en presentasjon av forarbeidet til NAV reformen. Presentasjonen inneholder etableringsfasen med deltakelse og samarbeid, hvilke valg kommunen tok i forhold til ledelse, portefølje og ansatte fra det kommunale sosialkontoret.

5.1. Beskrivelse av de 3 kommunene

Ved uttrekk av kommuner har en valgt å se på kommuner med ulik befolkningsstørrelse. Tar en utgangspunkt i statistisk sentralbyrås¹³ inndeling av kommuner etter størrelsen på folketallet har de 5 kategorier størrelser. Kategori 1 er kommuner med færre enn 2 500 innbyggere (131 kommuner), kategori 2 er 2 500 til 4 999 innbyggere (105 kommuner), kategori 3 har 5 000 – 9 999 innbyggere (88 kommuner), kategori 4 har 10 000 – 24 999 innbyggere (71 kommuner) og kategori 5 har 25 000 og flere innbyggere (35 kommuner).

5.1.1 Risør kommune i Aust-Agder

Risør kommune faller inn under kategori 3 (5 000 – 9 999) når det gjelder innbyggertall. NAV kontoret åpnet sommeren 2009. Allerede i mai 2007 samlokaliserte sosialkontoret, flyktningtjenesten seg med trygdekontor og Aetat.

Denne kommunen er en av de kommunene som ble etablert sent i prosessen. NAV kontoret har en enhetlig ledelse, og lederen kommer fra tidligere Aetat.

I denne kommunen bor halvparten av befolkning i tettstedet/byen. Kommunen er en industrikommune der mekanisk industri utgjør en stor del av arbeidsplassene. Det er en del arbeidstakere som pendlere til arbeidsplasser utenfor kommunen.

Kommunen har stor barnefattigdom, og det jobbes med prosjekter som blant annet ”Fattigdomsprosjektet”. Ellers er dette en kommune som er kjent for mye kunst og kultur.

¹³ (<http://www.ssb.no/emner/10/04/laeiby/arkiv/ttab-2010-06-08-01.html>)

5.1.2. Vennesla kommune i Vest-Agder

Vennesla kommune faller innunder kategori 4 (10 000 – 24 999) når det gjelder innbyggertall. NAV kontoret ble åpnet i desember 2007.

NAV kontoret har en enhetlig ledelse og lederen har sin bakgrunn fra tidligere trygdeetat.

Kommunen er den tredje største kommunen i fylket når det gjelder innbyggere. Kommunen opplever en jevn vekst i innbyggertallet og næringsetablering.

Kommunen har et mangfoldig næringsliv innen handel, service, håndverk og industri.

Kommunen har vært en typisk industrikommune, men har den senere tid opplevd at hjørnesteinsbedrifter har måtte legge ned.

Kommunen har mange som pendler ut av kommunen til arbeid. I undersøkelse gjort på levekår kommer denne kommunen dårlig ut, og sliter med en del sosiale problemer.

5.1.3. Grimstad kommune i Aust-Agder

Grimstad kommune innen kategori 4. NAV kontoret ble åpnet i juni 2009. Som i Risør kommune ble dette kontoret etablert sent i prosessen. NAV kontoret har en enhetlig ledelse og leder kommer fra tidligere trygdeetaten.

Grimstad har blitt kåret til Norges fineste NAV kontor

Kommunen er en ROBEEK kommune. ROBEEK er et ”register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler”¹⁴

Målet for kommunen er og været ute av ROBEEK listen i løpet av 2012.

Denne kommunen har en relativt høy ung befolkning med ca. 25 % personer under 18 år, og ca. 4 % av befolkningen er 80 år og eldre.

I 2009 var det flere arbeidstakere enn arbeidsplasser i kommunen. Kommunen er den største jordbrukskommunen på Sørlandet. Kommunen er landets største på fritidsbåtproduksjon og har rederi og offshore-rettet virksomhet. I tillegg har den et internasjonalt høyteknologimiljø hvor IT og teknologinæring er lokalisert. Kommunen er en universitetsby.

Et fellestrekk ved disse tre kommunene er at de har en enhetlig ledelse og at lederne kommer fra tidligere staten.

To av kommunene ble etablert sent i prosessen, men Risør kommune har vært samlokalisert med statlige tjenester fra våren 2007 og har dermed startet prosessen med samarbeid tidlig.

¹⁴ Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

Dette vil kunne ha påvirkning på utbetaling av økonomisk sosialhjelp ved at det har vært letter å samarbeide med de statlige tjenestene.

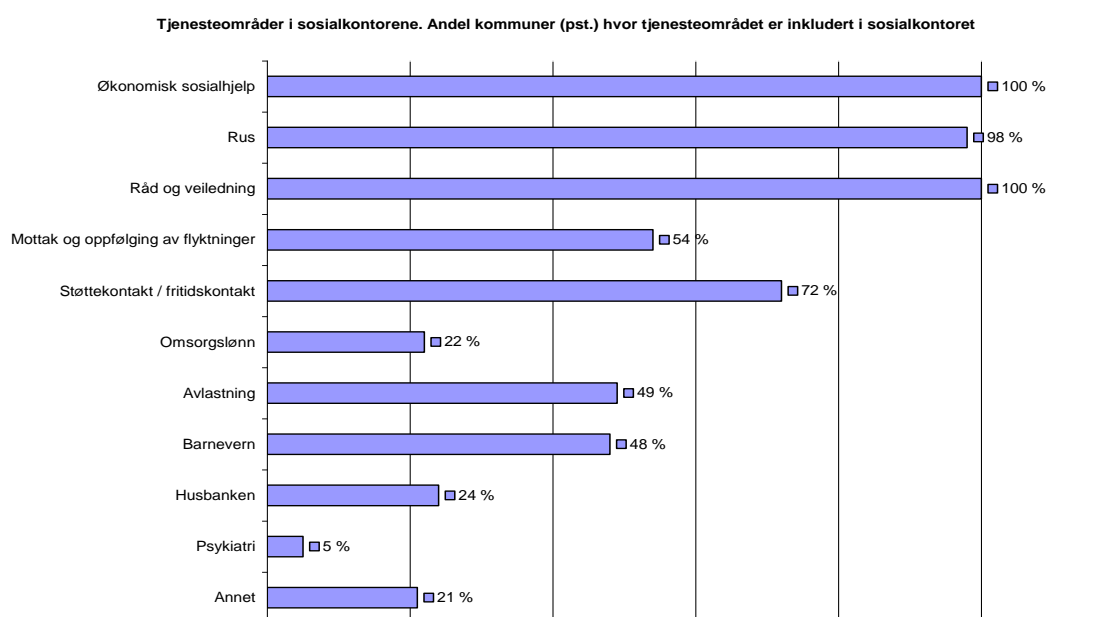
5.2. Kommunenes organisering – partnerskapsavtalene

Ved etablering av NAV kontor i kommunene ble det inngått en partnerskapsavtale mellom kommunene og staten. Denne samarbeidsavtalen var basert på fast regulert og forpliktende samarbeid mellom stat og kommunen (St. prp. nr. 46 (2004-2005)). Disse lokale samarbeidsavtalene var fundamentet i samarbeidet mellom stat og kommune på lokalt nivå. Som underlag for disse lokale avtalene ble Kommunenes Sentralforbund (KS) invitert til å inngå en rammeavtale med staten. Gjennom denne avtalen ønsket Regjeringen å få etablert et felles rammeverk for de lokale avtalene. Denne avtalen med KS ville være det viktigste styringsinstrument for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner i arbeidet med å etablere en felles førstelinjetjeneste.

Regjeringen mente det var viktig med en lovregulering som sikret at et visst minimumskrav ble ivarettatt. Regjeringen foreslo derfor at de lokale samarbeidsavtalene og samlokaliseringen mellom stat og kommunene skulle gjøres obligatoriske med hjemmel i lov.

Det var store variasjoner i den kommunale organiseringen, og hvilke tjenester som lå inn under sosialkontoret. Nedenfor vises en oversikt over tjenester som lå under sosialkontoret (St. prp. nr. 46 2004-2205).

Tjenesteområder i sosialkontoret. Andel kommuner (%) hvor tjenesteområdet er inkludert i sosialkontorene, Fig. 4:

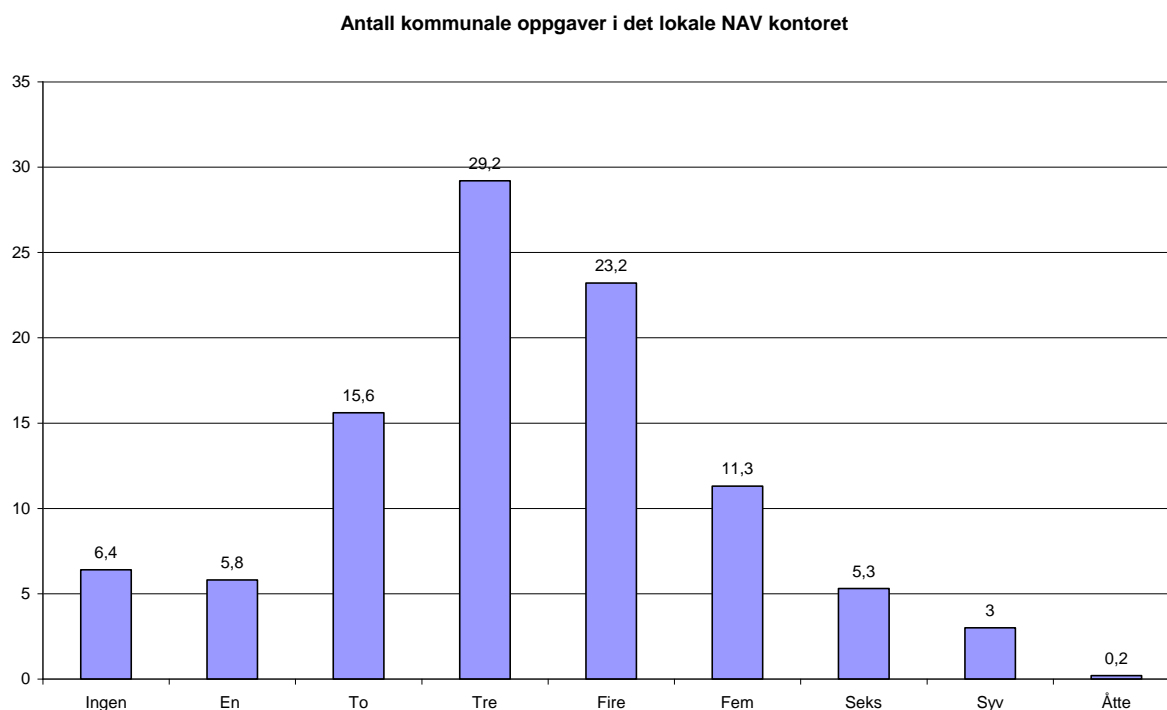


I St. prp. nr 46 (2004-2005) sier Regjeringen at det ikke var hensiktsmessig å lovfeste inngåelse av samarbeidsavtaler mellom stat og kommuner på tilstøtende kommunale tjenesteområder utenom økonomisk sosialhjelp. Det ga heller ingen grunn til at det skulle lovreguleres samlokalisering med andre relevante kommunale eller fylkeskommunale tjenester.

Dette vil si at ingen av partene skulle presses til å inngå samarbeidsavtaler utover det som var minimumsløsningen med økonomisk sosialhjelp. Avtalen kunne allikevel definere og anbefale andre kommunale, arbeidsrettede tjenester som kunne være aktuelle å samlokalisere. Partnerskapet var lovpålagt for kommunene, slik at en kommune ikke kunne velge å stå utenfor. Avtalen skal i tillegg til å spesifisere hva som er minimumsinholdet når det gjelder sosiale tjenester, og definere hvilke lederstruktur det lokale NAV kontoret skulle ha.

Det foreligger et notat 1-2011 som er utarbeidet av Jakob Aars og Dag Arne Christensen, ”Styring og kontroll av partnerskapet: De lokale NAV-avtalene” utgitt av uni Rokkansentret som sier noe om hvor mange og hvilke oppgaver kommunene har tatt med seg inn i NAV kontorene.

Antall kommunale oppgaver i de lokale NAV kontorene (0 oppgaver er minimumsløsning), (Aars, J. & Christensen, D. A. 2011), Fig. 5:



Ut fra denne oversikten ser vi at det kun er ca. 6 % av kommunene som har lagt seg på minimumsløsningen med økonomisk sosialhjelp. I tillegg er det kun en kommune (Tvedestrand) som har lagt inn 8 tiltak/tjenester.

Denne rapporten gir også en oversikt over hvilke tjenester som blir lagt inn fra kommunen side, (tabell 5.2.1).

Tjeneste/tiltak	Antall	Prosent
Rusbehandling	366	77 %
Boligvirkemidler	360	76 %
Flyktningtjeneste	239	50 %
Gjeldsrådgivning	287	60 %
Tiltak for personer med psykiske lidelser	38	8 %
Barnevernstjenesten	25	5 %
Støttekontaktordning (LOST § 4-2c)	120	26 %
Avlastning og assistanse (LOST § 4-2a og b)	69	15 %
Omsorgslønn (LOST § 4-2d)	37	8 %

Fra etablering av NAV og frem til denne undersøkelsen ble gjort viser at der har vært små endringer i forhold til hvilke oppgaver som er tillagt NAV fra kommunens side.

Hvis en sammenligner det kommunene oppgav av tjenester som var lagt til sosialkontorene før etablering av NAV og frem til 2011 ser vi en endring i noen av tjenesteområdene.

I 2011 oppga kommunene at de største områdene innenfor kommunale tjenester som var lagt inn under NAV kontoret var rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningtjeneste og gjeldsrådgivning. Gjeldsrådgivning ble ikke nevnt spesielt i 2004, men rusbehandling og flyktningtjeneste var store områder innenfor sosialkontoret også før NAV reformen. Tjenesten som går på boligvirkemidler har økt betraktelig inn i NAV kontorene. Vi ser av rapporten at færre kommuner har valgt å ta med seg barnevern, støttekontakt og avlastning inne i NAV kontoret. Disse områdene var betraktelig større innenfor sosialkontoret før NAV reform. Det ser ut som at stort sett de kommunene som hadde psykiatritjenesten på sosialkontoret har valgt å flytte denne med inn i NAV kontoret.

I februar 2010 nedsatte Arbeidsdepartementet under ledelse av professor Terje P. Hagen en gruppe for å se nærmere på organiseringen og virkemåtene i blant annet de lokale NAV kontorene.

Ekspertgruppen så blant annet på oppgaveporteføljen som kommunen hadde lagt inn i de lokale NAV kontorene. Gruppen mente at for en del kontorer var denne porteføljen stor, og ekspertgruppas anbefalinger var at den kommunale oppgavebredde i de lokale NAV kontorene burde begrenses blant annet ved at de mer helserelevante tjenestene flyttes ut av

NAV kontorene (Tiltak for å bedre NAVs virkemåte – sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV (2010)),

I tillegg til å se på hvilke tjenester som er tillagt NAV kontorene fra kommunes side, vil det også være naturlig å se på hvilke ledelsesmodell det er valgt ved inngåelse av partnerskapsavtalene.

I St. prp. nr. 46 (2004-2005) var det lagt lite føringer for hvilke ledelsesmodell kommunene burde foretrekke ved etablering av lokale NAV kontor. Et viktig formål med partnerskapet i NAV reformen var å gi et samordnet og tilpasset tilbud til brukerne. Et annet viktig punkt var å bygge ned skillene mellom de statlige og kommunale områdene. Et viktig virkemiddel for å få til dette var ledelsen på kontoret, og det har vært argumenter for at kontorene skulle ha en enhetlig ledelse. Det ble allikevel gitt rom for to ledelsesmodeller, det vil si enhetlig og todelt ledelse ved inngåelse av partnerskapsavtalene. Ved delt ledelse vil det være en leder for de statlige tjenestene og en for de kommunale tjenestene.

Valg av ledelsesmodell fordeler seg slik for de lokale NAV kontorene (Ibid., s. 60), (tabell 5.2.2):

Modell	Antall	Prosent
Enhetlig	435	93
Delt	35	7

Det viser seg at de fleste NAV kontorene har inngått en avtale med en enhetlig ledelse. De som har valgt en delt ledelse er flere av de største kommunene i landet. Det vil si at en stor del av befolkningene bor i kommuner med delt ledelse.

Den tidligere nevnte ekspertgruppen som var nedsatt av Arbeidsdepartementet gjennomgikk også ledelsesmodellen i NAV kontorene. Den gruppen mente på lik linje som er skrevet tidligere at det er viktig at ledelsesmodellen bygger opp under de overordnede målene for

NAV reform, og at dette skjer gjennom en enhetlig ledelse. De som har valgt todelt ledelse vil benytte denne primært i en overgangsfase, men at dette vil være til hinder til å få integrerte heter.

I tillegg har de ved utarbeidelse av notat 1-2011 sett på hvilke ansettelsesforhold lederne av NAV kontorene har (Ibid., s. 60), (tabell 5.2.3):

Ansettelsesforhold	Antall	Prosent
Delt ledermodell	35	7
Kommunal	37	8
Statlig	133	38
Ikke spesifisert i avtalen	265	56

Det viser seg at det er en dominans av statlig lederskap der leders ansettelsesforhold er spesifisert i avtalen. Ut fra denne modellen ser det ut som kommunen har ”tapt” kontrollen med lederskap i de lokale NAV kontorene, og dermed ledelsen over de kommunale tjenestene.

Dette blir opplyst i 170 avtaler. I følge Rapport nr. 1-2011 står det at i hele 78 % av disse avtalene finnes det en statlig leder, og i de resterende 22 % av avtalene finner en kommunal ledelse.

Vi ser i ekspertgruppas rapport som er nevnt tidligere at de forslår å redusere og fjerne todelt ledelse, og dette kan innebære en ytterligere svekkelse av kommunens kontroll over lederskapet i NAV kontorene.

Det vil være naturlig å se på antall kommunale tjenester som er overført inn i NAV kontoret og ledelsesmodellen. Hvis en følger denne linjen vil en forvente at med en stor kommunal portefølje øker sjansen for at lederen ville komme fra kommunal sektor.

Ut fra undersøkelser gjort i Rapport nr. 1-2011 viser det seg at det er tilbøyeligheter til å velge todelt ledelser der det er mange kommunale oppgaver lagt til NAV. Det viser seg at på kontorer der det er lagt inn tre eller flere kommunale oppgaver er det todelt ledelse i 13 % av tilfellene. I kontorer med færre en tre kommunale oppgaver er det 4 %.

Ut fra undersøkelsen ser vi at kommunen har lagt inn en stor portefølje i NAV, og dette burde ha gitt grunnlag for sterke krav på kommunal ledelse, men undersøkelsen viser at dette ikke har noen sammenheng.

Forskningskommunene som jeg har viser at kommunene har tillagt NAV flere tilleggstjenester enn det som er minimumsløsningen.

I disse kommunene er det også forskjellige organiseringer

5.2.1 Risør kommune

Risør kommune har i tillegg til minimumsløsningen som er økonomisk sosialhjelp også lagt inn flyktningtjenesten, gjeldsrådgiving, deler av rustjenesten og den statlige bostøtteordningen

til Husbanken.. Kommunen har ikke ruskonsulent på NAV kontoret. Barnevern og psykiatritjenesten er lagt til andre enheter i kommunen.

De kommunale tjenestene som ligger til NAV har vært stabilt fra etableringen og frem til i dag. Det er ikke vurdert å endre på denne tjenesteporteføljen.

NAV kontoret har en enhetlig ledelse, og lederen kommer fra tidligere Aetat og har et statlig tilsetningsforhold.

I denne kommunen er ikke NAV kontoret en egen enhet i kommunen, men hører til under enhet for kvalifisering i kommunen. Det vil si at NAV lederen ikke sitter i den kommunale ledergruppen. NAV leder har fått delegert det økonomiske ansvaret for de kommunale tjenestene som er tillagt NAV kontoret. Denne delegasjonen går direkte fra rådmannen og ned til NAV leder. Dette er gjort fordi NAV leder skal ha mulighet til å delegere deler av det økonomiske ansvaret ned til medarbeidere på NAV kontoret. Tidligere leder for sosialtjenesten i kommunen har fått delegert økonomiansvaret for sosialhjelp.

NAV leder deltar på møter i kommunen som går på oppfølging av kontorets økonomi.

5.2.2 Vennesla kommune

I tillegg til minimumsløsningen har denne kommunen lagt tjenester for bosetting av flyktninger, rusoppfølging, individuell plan for voksne, Husbankens låne og tilskuddsordninger, bostøtte og koordinering av kommunale boliger.

Tjenesteporteføljen har blitt utvidet fra oppstarten av NAV. Det var ved etableringen diskusjoner om hvilke tjenester som skulle være med over til NAV. Dette gjaldt spesielt tjenestene som gikk i forhold til koordineringen av kommunale boliger.

NAV kontoret har en enhetlig ledelse og lederen har sin bakgrunn fra tidligere trygdeetat, og har kommunale tilsetningsforhold.

Lederen sitter i den kommunale ledergruppen og NAV kontoret er en egen kommunal enhet.

Leder har alle fullmakter i forhold til det kommunale budsjettet for de tjenestene NAV kontoret innehar.

5.2.3. Grimstad kommune

Grimstad kommune har i tillegg til minimumsløsningen lagt inn introduksjonsprogrammet for flyktninger, gjeldsrådgivning og råd/veiledning.

Tjenesteporteføljen har vært stabil fra etableringen av NAV.

Denne kommunen har en enhetlig ledelse der lederen kommer fra staten, og har statlig tilsetningsforhold.

NAV kontoret er en egen enhet i kommunen og leder er med i den kommunale ledergruppen. Lederen har ansvaret for det kommunale budsjettet for de tjenestene som er tillagt NAV kontoret.

Oversikt over tjenesteportefølje, ledelsesmodell i de tre forskningskommunene, (tabell 5.2.4.)

	Antall kommunale oppgaver i NAV	Ledelsesmodell	Ansettelsesforhold
Risør kommune	4	Enhetlig ledelse	Statlig
Vennesla kommune	4	Enhetlig ledelse	Kommunal
Grimstad kommune	2	Enhetlig ledelse	Statlig

5.3 Kommunens deltakelse i partnerskapet og valg av organisering.

Det er foretatt intervju av den lederen i kommunen som deltok aktivt inn i arbeidet med partnerskapet i forkant av etableringen av det lokale NAV kontoret. I tillegg ble det spurt om hvilke oppfølging kommunen har med partnerskapet etter etableringen av NAV kontoret. I Risør kommune ble enhetsleder Bjørn Haugersveen for kvalifiseringsenheten som NAV kontoret er en del av intervjuet. I Vennesla kommune deltok rådmann Svein Skisland og fra Grimstad deltok kommunalsjef for helse- og sosial Ivar Lyngstad.

5.3.1 Risør kommune

NAV kontoret i Risør ble etablert i 2009. Prosessen i forbindelse med etableringen ble startet ca. to år tidligere. Fra kommunen deltok rådmannen og enhetsleder for kvalifisering i styringsgruppen sammen med blant annet NAV direktøren i fylket. Når NAV leder ble ansatt ble denne personen også tatt med inn i gruppen.

I tillegg opprettet kommunen en arbeidsgruppe med enhetsleder, tidligere sosialleder og etter hvert den nye NAV lederen. Denne gruppen trakk med seg aktuelle personer i kommunen når det var behov for dette.

Tillitsvalgtgruppen var en egen gruppe på siden av arbeidsgruppen. Denne gruppen besto av tillitsvalgte fra FO, Fagforbundet og Delta, samt at Hovedvernombudet ble innlemmet i gruppen.

Tillitsvalgtgruppen ble informert på jevnlige samlinger som disse hadde etablert med kommunen tidligere. Når prosessen nærmet seg etablering av et NAV kontor ble denne gruppen informert ukentlig om arbeidet.

I starten av etableringsfasen opplevde kommunen at staten hadde et lite forsprang i oppstarten. De opplevde at staten eide systemene rundt NAV reformen. Det viste seg når partnerskapsavtalen ble underskrevet var denne forholdsvis lik den som ble utarbeidet i startfasen. De som kom inn i prosessen på et senere tidspunkt hadde ikke vært med og utarbeidet deler av det som ble den endelige partnerskapsavtalen.

Når kommunen så at de ble forelagt halvferdige løsninger fra staten ga dette motivasjon til å gå mer i dybden av forslaget og undersøke med andre kommuner hvordan de hadde løst dette. Kommunen opplevde at samarbeidet i styringsgruppen med staten var veldig god. Det var respekt for at her var det å ta og gi fra begge parter. Ble det diskusjoner rundt viktig tema for kommunen ble det fra NAV direktørens side trukket sine forslag.

Deltakerne fra kommunen opplevde likeverd, men at de måtte være oppmerksom på hva som ble foreslått og forelagt fra statens side.

Kommunen mente at de fikk hjelp fra Kommunenes Sentralforbund (KS), og at KS var aktivt i prosessen med NAV. Representanter fra kommunen hadde god kontakt med KS Agder og fikk innspill på viktige områder i etableringen, samt at de hjalp kommunen med å ta kontakt med andre kommuner for å finne ut hvordan disse hadde tatt tak i ulike problemstillinger. Det var kjent at flere hadde kritisert KS for å komme sent inn i prosessen med etablering av lokale NAV kontor, men Risør kommune opplevde ikke dette som noe problem. Dette har kanskje med når tidspunktet NAV kontoret ble etablert i kommunen. Det var mange kommuner som var etablert tidligere.

I Aust-Agder var Tvedestrand pilotkontoret. Risør kommune var på besøk i etableringsfasen for å få innspill fra dette kontoret. Pilotene kunne gi verdifull informasjon på de problemstillingene som kom opp mellom stat og kommune.

Risør kommune valgte å ikke organisere NAV kontoret som en egen enhet i kommunen. NAV kontoret ligger inn under enhet for kvalifisering. Tidligere sosialkontoret i kommunen lå inn under en samlet enhet med tjenester.

Det var stor diskusjon i forkant av bestemmelsen om organiseringen mellom kommunen og staten.

Ett av momentene inn i diskusjonen var hvordan får kommunen mest ut av partnerskapet. Enhetsleder for kvalifiseringsenheten og hun som ble NAV leder var de som ønsket en egen enhet for NAV.

Et av argumentene som ble brukt var at produksjonen på NAV kontoret var annerledes enn tjenestene i de andre enhetene i kommunen. NAV hadde mye fokus på det næringspolitiske, samt boliger og sosialtjenesten.

Deltakere i arbeidsgruppen hadde vært mye rundt i andre kommuner hvor NAV var etablert og det viste seg at NAV var en viktig enhet inn mot andre enheter i kommunen. I tillegg var det viktig at NAV lederen også ble tatt med inn helt til ”rådmannens bord”. Andre argumenter var at NAV var unik og kunne ikke sammenlignes med de andre tjenestene i kommunen.

Andre kommuner mente at organiseringen ikke betydde så mye hvis kjemien var god og de hadde tillit og jobbet godt sammen.

Partnerskapet ble allikevel enig om å innlemme NAV kontoret i en enhet i kommunen, og det var rådmannens stemme som ble avgjørende for dette og det ble aldri et konflikttema mellom stat og kommune.

Når det ble bestemt hvilke tjenester som skulle følge med over til NAV kontoret ble det undersøkt hvordan andre kommuner hadde gjort, samt at det ble foretatt intervjuer av ansatte innenfor tidligere sosialkontoret.

Sosialleder intervjuet alle medarbeiderne om hvordan de så på det fremtidige samarbeidet med NAV, sin egen rolle og hva de kunne bidra med eventuelt inn i NAV. De fikk spørsmålet om de så for seg at de ble flyttet inn i det nye NAV kontoret.

Alle medarbeiderne unntatt en ½ stilling for funksjonshemmede så seg med inn i NAV.

Når det nærmet seg etableringen av NAV kontoret ble det foretatt et nytt intervju av de samme medarbeiderne, men da ble intervjuet foretatt av enhetsleder og den nyansatte NAV lederen. Det ble stilt de samme spørsmålene, men samtidig ble de også spurt om hvordan NAV kontoret skulle organisere blant annet rollene som teamledere i forhold til faglig og organisatorisk.

Kommunen tok føringene fra intervjuene, samt innhentet informasjon fra andre kommuner når de valgte tjenesteporteføljen inn i NAV kontoret.

Det ble tydelig at barnevernet skulle holdes utenom NAV kontoret og bli en egen tjeneste inn i enheten.

Det var ikke store innvendinger fra staten på de tjenestene som ble overført til NAV. Det som ble litt diskutert var overføring av flykntingstjenesten til NAV. Kommunen hadde innlemmet denne tjenesten i sosialkontoret i forkant av NAV etableringen fordi det var viktig å se disse tjenestene sammen.

Intensjonen fra kommunen fra starten av etableringen var å få et stort NAV kontor som var robust og det skulle være flere ansatte og tjenester på kontoret.

Når det gjelder ledelsesvalget ble ikke dette et stort tema. De så på delt ledelse som en mulighet, men ikke noe alternativ for Risør. En kommentar var at ”var det ikke vanskelig nok med to avtaleområder om en ikke skulle også ha to ansettelsesavtaler”.

Kommunen hadde ikke noen spesielle foremeninger om lederen som ble ansatt skulle være kommunal eller statlig. Stillingen ble lyst ut og det var en tidligere statsansatt fra Aetat som ble valt som NAV leder, og dermed ble valget på statlig ansettelse foretrukket.

NAV leder er ikke en del av kommunens ledergruppe, men sitter i ledergruppen i enheten. Enhetsleder opplever at NAV leder ikke alltid ble trukket med i ledersamlinger der enhetsledere og avdelingsledere deltar. NAV leder blir trukket med når det er tema som er relevant for NAV. Enhetsleder er ikke enig i kommunens ledelse (rådmann/kommunalsjefer) på dette punktet. NAV leder er halvt kommunal siden kommunen har ansatte på NAV kontoret. Hun bli ikke betraktet som en avdelingsleder, men NAV står for et konsept som det kun er et av i Risør kommune.

Dette er et vanskelig tema, men det er ikke snakk om noen omkamp om organiseringen, men en har ikke ferdig diskutert temaet. Enhetsleder og NAV leder er enige om hvordan de tenker NAV leders rolle inn blant kommunens ledere bør være.

Enhetsleder mener det er unødvendig at han skal bruke tid på å innhente informasjon fra NAV leder på områder som skal tas opp i ledergruppene, der NAV leder kunne ha vært trekt med inn fra første stund.

Valg av struktur gjør det ikke kompliserende i forhold til økonomi og ansvaret for dette. NAV leder er blitt delegert økonomiansvar på budsjettet for de aktuelle kommunale tjenestene som ligger på NAV kontoret. Dette gjøres fordi en delegering av økonomiansvaret kan kun gis i to ledd. Ved at NAV leder har fått delegeringen fra rådmannen kan hun igjen delegere deler av ansvaret videre til temaleder på kontoret.

Enhetsleder sitter med hovedansvaret for budsjettet, men har nær kontakt med NAV leder.

Det vil si at enhetsleder sitter med det siste ordet når det gjelder økonomien for de kommunale tjenestene. Enhetsleder ser ingen betenkeligheter med at deler av budsjettansvaret er delegert direkte til NAV leder.

NAV leder kommer med forslag til budsjett til enhetsleder, samt at NAV leder er med i enhetens samlede budsjettarbeid. Enhetsleder har den siste avgjørende myndighet når det gjelder budsjettet for enheten og NAV kontoret.

Enhetsleder har økonomimøter med rapportering en gang i måneden med rådmannen. NAV leder deltar på annenhver møte.

I etableringen ble det også diskutert hva en skal gjøre med arbeidsforholdene for de som jobber på NAV. Her er det to avtaleområder som skal jobbe sammen på ett kontor. Det var viktig fra kommunens side å ikke gjøre denne prosessen komplisert. Det ble tidlig bestemt at en skulle samordne ulikehetene så godt som mulig. Dette ble tatt opp med tillitsvalgte. Det ble foretatt en lønnsharmonisering mellom avtaleområdene, og det viste seg at det ikke var store forskjeller på lønn. Der det var forskjeller ble dette harmonisert. Arbeidstid og andre avtaler som de forskjellig avtale områdene tok med inn i NAV ble harmonisert på en best mulig måte. Det er viktig at NAV leder har det daglige lederansvaret for kommunalt ansatte på NAV, men enhetsleder er opptatt av at han har også et lederansvar for de ansatte. Når enheten har personalmøter blir også kommunalt NAV ansatte invitert til møtene.

Det er ikke gjort noen revidering av partnerskapsavtalen etter den ble undertegnet.

Driftsavtalen er blitt revidert en gang. Enhetsleder ser for seg at partnerskapsavtalen må revideres i forhold til nytt avtaleverk innen helse- og omsorgstjenesten i kommunen, og at nytt lovverk i forhold til at sosialtjenestens ansvar til rusmisbrukeres forvern og ettervern ikke er hjemlet i NAV loven, men i helse- og sosialtjenesteloven.

Hvordan har forventningene kommunen hadde til NAV reformen svart til det som kommunen har i dag. Kommunen hadde forholdsvis stor pågang på økonomisk sosialhjelp. Kommunen opplever at situasjonen ikke er så ulik det den var hvis en tar med kvalifiseringsstønad. Kommunen opplever at ansatte har nå fått nærheten til et større antall tiltak og at det er lettere å kunne bruke denne tiltaksporteføljen. Det oppleves også at kommunalt ansatte nå er mer fokusert på arbeidslinjen i NAV.

Etablering av NAV kontoret ble bedre enn fryktet i oppstarten. Det ble en ta og gi situasjon, men denne situasjonen opplevdes som likeverdig for begge parter. Det har vært og er noen problemer knyttet til organiseringen ved at NAV kontoret ikke er egen enhet, men hører til under en annen enhet i kommunen, og enhetsleder opplever at avstanden til NAV kontoret gjør at han ikke har samme kontakten med ansatte her som de som sitter rundt han på kommunehuset.

Det er halvårlige møter i partnerskapet, og disse prioriteres både fra kommune og stat. I tillegg har enhetsleder og NAV leder 2 møter med kommunalsjefen mellom partnerskapsmøtene.

Innkalling til partnerskapsmøtene skjer fra kontoret til NAV direktøren i fylket, og kommunen kan melde inn saker her. Kommunen opplever seg som likeverdige partner inn i disse møtene. Hvis staten har vært dominerende i disse møtene, tar kommunen selvkritikk på dette. Det er viktig å være aktiv mellom møtene og bruke KS som en samarbeidspartner.

5.3.2 Vennesla

NAV kontoret ble etablert i 2008. Kommunen startet et eget prosjekt inn mot etableringen av NAV. Prosjektet ble i starten ledet av kommunens sosialsjef Aslak Vegge. I 2007 ble kommunen omorganisert og sosialsjefen fikk ny stilling og ny prosjektleder ble Torfinn Stensland som var personalrådgiver.

Styringsgruppen besto av rådmann, NAV direktøren i Vest-Agder, en representant fra staten og en fra sosialkontoret, enhetsleder for sosialtjenesten og tillitsvalgte fra stat og kommune.

Det var stor entusiasme i forberedelsene inn mot etableringen av NAV i 2008. Kommunen ønsket en offensiv rolle inn i etableringen.

Rådmannen sier at kommunen opplevde for så vidt likeverd inn i arbeidet, men opplevde at det var store kulturforskjeller. Han sier at hvis en hadde brukt samme metode i omorganisering innen kommunen som staten brukt inn mot etableringen av NAV kontoret ville kommunen ha brukt 10 år på en omorganisering.

Kommunen opplevde arbeidet som veldig omstendelig og detaljert, helt ned i kontorstørrelse. Det ble en del frustrasjon i forhold til jobbingen i denne perioden.

Når det gjaldt partnerskapsavtalen var mye lagt på forhånd, men det ble en grei dialog mellom stat og kommune. Denne gode dialogen skyldes at prosjektlederne hadde stor tillit fra alle parter.

Kommunen mener at de ikke fikk så mye hjelp fra KS. Det kom noen sentrale føringer, men ellers måtte kommunen finn løsningene selv. De mener at KS kom med sent i prosessen.

Et stort spørsmål var kontorplasseringen og lokalene. Kommunen ønsket NAV kontoret inn i kommunens helse og velferdssenter. Disse lokalene inneholdt allerede lege, apotek, legevakt, barnevern, helsestasjon og PPT (Pedagogisk Psykologisk Tjeneste).

Dette ble det en del diskusjon rundt da staten ønsket at NAV kontoret skulle være et eget kontor på utsiden av kommunen. Det ble da sendt ut anbud på både nye lokaler og utvidelse av eksisterende lokaler og den billigste løsningen var inn i kommunens helse og velferdssenter, og som da ble valgt.

Rådmannen er litt usikker på hvor mye kommunen benyttet seg av pilotkontoret i Vest-Agder, men mener at dette var et av kontorene/kommunens prosjektgruppe besøkte i forkant av etableringen.

Det ble lite diskusjoner i partnerskapet om hvilke tjenester som kommunen skulle legg inn i NAV kontoret. Det ble fort avklart at sosialtjenesten, bolig, tiltak for rusmisbrukere og flyktningtjenesten skulle inn i NAV kontoret.

Det var tradisjon i kommunen for et nært og godt samarbeid mellom tidligere sosialkontor og trygdekontor, slik at alle gikk inn med stor entusiasme i NAV.

Like etter etableringen ble det en kraftig nedbemanning på statlig side, og det ble en vanskelig tid for NAV kontoret. Kommunen opplevde at den ble sittende igjen som "Svarteper" når staten nedbemannet, fordi oppgavene på kontoret måtte løses uansett med den bemanningen som var igjen. Kommunalt ansatte måtte gå inn å overta andre oppgaver, og det kunne føre til at kommunale tjenester ble noe nedprioritert.

I denne perioden gikk rådmannen ut og sa at kommunen kanskje måtte trekke ut noen av de kommunale oppgavene av NAV kontoret, og da ville ansatte som utførte disse tjenestene følge med tilbake til kommunen. Det var da snakk om å kunne beholde minimumsløsningen som var økonomisk sosialhjelp. Deler av denne diskusjonen pågår enda.

Bemanningen er nå på vei oppover igjen, og fylkesmannen har gått inn med to stillinger inn mot ungdomssatsing og kommunen går inn med ytterligere en stilling.

Kommunen var veldig klar fra starten av at todelt ledelse ikke var aktuelt. Det ble en diskusjon mellom stat og kommune i forhold til om leder skulle være kommunal eller statlig. NAV direktøren ønsket en statlig leder, men kommunen hadde ønske om en kommunal leder. Situasjonen var at kommunen gikk inn med mange tjenester og like mange årsverk som staten, slik at det ikke var en selvfølge at det ble en statlig leder.

Utfallet av at kommunal leder ble valgt var nettopp stor tjenesteportefølje og antall årsverk.

Stillingen ble lyst ut eksternt og det kom inn både eksterne og interne søkere. Lederen som ble valgt har erfaringer fra tidligere trygdekontor.

NAV kontoret er en egen enhet i kommunen. NAV leder deltar i kommunens ledergruppe. I starten var det rådmannen som hadde ansvaret for NAV leder på grunn av partnerskapsavtalen, men det ble ingen god løsning da det var vanskelig for rådmannen å følge opp dette ansvaret.

Etter dette ble oppfølgingsansvaret overført til kommunalsjef for barne- og familieenheten i kommunen. Begrunnelsen for at valget falt på denne kommunalsjefen var at hun kan se sammenhengene med levekårsutfordringer, tidlig innsats og ungdom.

Kommunalsjefen har et oppfølgingsansvar, men ingen andre myndigheter utover rådmannens fullmakter.

Når det gjelder økonomi har NAV kontoret sin egen budsjetttramme og NAV leder har full delegasjon fra rådmannen.

Siden NAV leder er kommunalt ansatt har ikke kommunen overført ansvaret sitt over til en statlig medarbeider, og kommunen opplever ingen problemer i forhold til overføring av økonomisk ansvar til NAV leder.

Rapporteringen på økonomi skjer til rådmannen og til økonomisjefen som er en del av lederteamet i kommunen. Medarbeidersamtaler har NAV leder med kommunalsjefen.

I forarbeidet med partnerskapet var ambisjonen at det ikke skulle være forskjell på avlønning mellom ansatte fra staten og kommunen. Det ble gjort en undersøkelse på forhånd som viste at det ikke var store forskjell på avlønningen på de to avtaleområdene. Kommunen har vært observant på dette når det har vært lokale lønnsforhandlinger i kommunen, og tatt de justeringene som ble oppdaget. Det har vært viktig at alle ansatte innenfor NAV kontoret uavhengig av avtaleområdet at de skal behandles likt, og dette har fungert greit.

Det har vært gjort medarbeiderkartlegging blant ansatte fra kommune og stat i 2008, 2010 og 2012. Resultatene i 2008 når kontoret ble etablert var rimelig greie. Kartleggingen som ble foretatt i 2010 var midt i den perioden hvor staten nedbemannet, og resultatet stupte i forhold til 2008 kartleggingen. Kartleggingen som ble foretatt i 2012 er nå tilbake til samme nivå som kartleggingen i 2008 viser.

Kommunen og stat har jevnlig partnerskapsmøter. I perioden hvor det var mye turbulens i forhold til blant annet nedbemanningen var det møter ca hver annen måned.

NAV leder innkaller og setter opp sakslisten for partnerskapsmøtene, og både stat og kommune kommer med innspill på saker til møte.

Kommunen opplever at en må være veldig aktiv for å kunne ”matche” staten i disse møtene. Staten har sine rutinemessige rapporteringer, og det har blitt diskutert at det blir brukt mye tid på tellinger og oppfølging av målstyringssystemer.

Det har ikke vært endringer i partnerskapsavtalen, men det er gjort noen få justeringer i forhold til ansatte og kostnadsendringer. Disse justeringene har vært relativt små endringer.

Kommunen hadde forventninger om at tilbudet til innbyggerne skulle bli bedre, og at det lå en forventning med å kunne se tjenestene sammen som derved skulle føre til reduksjon i sosialhjelpsutbetalinger. Kommunen hadde et høyt sosialhjelpsbudsjett før etableringen av NAV. Det har vært noe nedgang i sosialhjelpsutbetalingene de siste årene, men det var en kraftig økning i 2008-09. Dette skyldes nok nedbemanningen på statlig side som igjen førte til at arbeidspresset økte på NAV kontoret og det ble en ”utbetalingsentral”. Det var synd at staten strupte økonomien i etableringsfasen til NAV kontoret i kommunen.

Kommunen hadde nok en bedre styring over den daglige driften av tidligere sosialkontoret enn den som oppleves med NAV kontoret. Det er en opplevelse av at i perioder har NAV kontoret blitt ”slukt” av staten, og det har vært de største innvendingene fra kommunens side. Det har vært lite negative tilbakemeldinger fra brukerne av kontoret, selv om kontoret har vært gjennom vanskelige tider.

Målet må være at skilleghensene mellom stat og kommune etter hvert forsvinner, og at det blir ett NAV kontor.

Hovedbilde er ikke at kommunen har kommet i skyggen av staten, men vi er nok litt tilbake til start igjen.

5.3.3 Grimstad kommune

NAV kontoret ble etablert i juni 2009. Prosessen med etableringen startet opp allerede i august 2005. Grunnen til den tidlige oppstarten var at Ivar Lyngstad som nylig var ansatt som kommunalsjef for helse- og sosial tidligere hadde jobbet som direktør ved fylkestrygdekontoret i Nord-Trøndelag, og hadde vært med å starte et pilotprosjekt i Verdal.

Det ble først startet opp med å finne lokaler til det nye NAV kontoret. Det ble utredet flere alternativer frem mot dagens løsning. Sosialkontoret var lokalisert på rådhuset i kommunen.

I prosjektet ble det nedsatt flere arbeidsgrupper som jobbet med ulike områder, som det organisatoriske, kompetanse og grensesnitt. I arbeidsgruppene deltok i tillegg til ledelsen, ansatte og tillitsvalgte fra både stat og kommune. Det ble i tillegg arrangert seminarer for ansatte der de ble involvert i prosessen. Etableringsprosessen gikk over lang tid, dels fordi det tok lang tid å finne lokaler. Denne ventetiden opplevdes som tung, da det hadde vært mye fokus inn mot etableringen.

Det var ønske fra starten å etablere en styringsgruppe inn i prosjektet, men fylkesiden i Staten mente at dette ikke skulle opprettes. Det vil si at prosjektet startet opp med arbeidsgrupper og ikke en egen styringsgruppe. Det ble da i hovedsak de lokale partene i kommunen som ledet prosjektet. Etter hvert så ble det også i denne kommunen opprettet en styringsgruppe og det ble etablert en prosjektplan for etableringen av NAV kontoret.

Ambisjonene i Grimstad var å være det første NAV kontoret, men det klarte ikke kommunen fordi det tok lang tid med å finne lokaler. I stede ble det arbeidet for at Grimstad skulle få Norges beste NAV kontor. Grimstad har oppnådd gode resultater på de statlige områdene.

Kommunalsjefen opplevde at så lenge de jobbet inn mot etableringen lokalt var kommune og stat likeverdige parter, og det var ingen skillelinjer mellom de to etatene. Kommunalsjefen opplevde at siden han hadde en fortid som fylkestyngdedirektør og var veldig engasjert i etableringen at dette ga kommunen posisjonsmakt, og kommunen opprettholdt likeverdet. Det var noen utfordringer i prosessen med etableringen. Det ble gitt en del utydelige signaler fra den statlige fylkessiden, noe som laget noen problemer i prosessen. I tillegg slet prosjektet med tillitsvalgte som var mer prinsipielle, og ikke alltid så de mulighetene som lå i lokale varianter av etableringen.

I prosjektet ble det også jobbet opp mot legene i kommunen. Legetjenesten var under endring, og denne tjenesten var også en premissleverandør inn i det nye kontoret.

Kommunen brukte KS indirekte. Det vil si at kommunalsjefen ble medlem av en ressursgruppe for KS opp mot kommunen, og var en ressurs for alle kommunene i Agder. Sentrale spørsmål innen etableringen av NAV ble diskutert i denne gruppen. Kommunalsjefen

deltok på rådmannsmøter og informerte om NAV og etableringen av NAV kontorer lokalt. I en periode i starten var også kommunalsjefen med på møter inn mot arbeidsdirektoratet og rikstrygdeverket.

Pilotkontoret i Aust-Agder ble ikke brukt. Årsaken til dette kan være at Tvedestrand kommune er mye mindre enn Grimstad, og det opplevdes som at det var mye uro rundt pilotkontoret. De mente at dette kontoret hadde lite å tilføre Grimstad i sin etablering av NAV kontoret.

I tillegg hadde Grimstad hatt et prosjekt som gikk på samarbeid mellom stat og kommune tidligere (Grimstadprosjektet – forsøkskommune prosjekt), slik at erfaringer fra dette prosjektet ble løftet videre inn i etableringen av NAV.

Når det gjelder partnerskapsavtalen så er premissene for denne avtalen lagt på et høyere nivå av KS og direktoratet. Det var mulig å legg inn lokale varianter, men det var det ikke behov for.

Grimstad kommune opplevde samarbeidet med fylkesleddet i starten at de var likeverdig partnere, men ser en det litt utenfra så er det helt tydelig at det var staten som var den førende og dominerende part som la premissene for innholdet i avtalen.

På noen områder er staten veldig prinsipielle, mens kommunene er mye mer fleksible i måten å jobbe på.

Når det gjelder ledelsesvalget i det lokale NAV kontoret ble det ikke store diskusjoner omkring dette. Det var ikke noen diskusjon om å vurdere todelt ledelse. Enhetlig ledelse ble valgt. I tillegg ønsket rådmannen en statlig leder for NAV kontoret, og alle fullmakter på det som var kommunens område ble delegert.

NAV ble en egen enhet inn i Grimstad kommune, og utfordringer ble at kommunen fikk en enhetsleder som skulle ”tjene” to ledere.

Enhetsleder deltar i kommunens ledergruppe og er med på alle ledermøter og samlinger i kommunen. Kommunalsjefen for helse- og sosial har månedlige møter med NAV leder som blant annet går på rapportering om økonomi. I tillegg er det tertiale styrings- og dialogmøter som har basis i lederavtalen.

Kommunen valgte å legge inn det marginale i NAV kontoret. I tillegg ble introduksjonsstønadene for flyktninger lagt til NAV.

Det ble en diskusjon med kvalifiseringstjenesten i kommunen der tjenestene for innvandrere ligger. Denne tjenesten mente at alle ordningene for innvandrere/flyktninger skulle under kvalifisering og bli koblet opp mot opplæring, og at det var uheldig å skille dette området ut. Rådmannen i kommunen var av den oppfatning at introduksjonsstøtten for flyktninger skulle håndteres som alle andre i lokalsamfunnet. Det vil si at disse personene skulle få sin inntektssikring på NAV, og det er NAV kontoret som skal hjelpe disse personene å finne arbeid osv.

Denne porteføljen skal evalueres i nærmeste fremtid, og en skal da se på porteføljen som kommunen har lagt inn og en gjennomgang av ressursene som kommunen har overført til NAV. Det er satt ned en gruppe som skal se hvordan en slik evaluering skal håndteres. Denne gruppen består av NAV leder, enhetsleder for sosiale tjenester, enhetsleder for kvalifisering, kommunalsjef for kultur og oppvekst og kommunalsjef for helse- og sosial. Erfaringer fra 2009 og frem til i dag viser at det som har vært av utfordringer har vært mellom kvalifiseringstjenesten og NAV, ikke mellom NAV og sosialtjenesten.

NAV leder har fått delegert alt innenfor økonomi, personal og fagansvar for de områder som kommunen har lagt inn på NAV kontoret. NAV leder rapporterer til kommunalsjef for helse- og sosial på disse områdene.

Det ble foretatt en grundig gjennomgang av lovverket og personalreglement for å se hva som er forskjellen for de ansatte som skal inn i NAV. De som jobbet i kommunen hadde en annen arbeidstid enn de som jobbet i staten. Det ble da sagt at kommunalt ansatte kunne følge den statlige arbeidstiden. Det ble også foretatt en gjennomgang av lønn, og de små forskjellene som ble oppdaget ble justert. I tillegg justerte også kommunen lønnen til de som ble igjen på sosialkontoret i kommunen, slik at de ikke ble dårligere betalt enn de kommunalt ansatte i NAV. Kommunen fant en god balanse mellom kommunalt og statlig ansatte på NAV kontoret.

Den lokale partnerskapsavtalen er oppe til vurdering hver høst. Det er ikke foretatt noen endringer i denne avtalen. Den evalueringen som skal gjøres vil ikke få noen påvirkning på denne avtalen. Det er møter i partnerskapet hver vår og høst. Det innkalles til disse møtene fra fylkesdirektørens kontor, og kommunen har anledning til å komme med saker til disse møtene.

Grimstad kommune har vært igjennom mange omstillinger de senere år. Mange hadde nok forventinger om at når kommunen etablerte et NAV kontor ville dette gi en positiv økonomisk effekt. Dette gjenspeilte seg inn i budsjett og handlingsprogrammet til kommunen.

Kommunalsjefen var mer tvilende til denne effekten i 2009. Dette på bakgrunn av de erfaringer som ble gjort i andre kommuner, der det motsatte skjedde ved at økonomisk sosialhjelp økte. Hvilke faktorer som har påvirket dette er vanskelig å si, men det er nå satt i gang tiltak for å redusere utbetalingen av økonomisk sosialhjelp.

Grimstad opplevde at de fikk en ”smell” med røde tall, og har fremdeles en økning. Når en ser på kostratallene innenfor NAV er det viktig å sammenligne seg opp mot samme kostragruppe. I tillegg er det viktig å si at utgifter til rus ligger inne i kostratallene fra NAV.

Grimstad opplever at den største brukergruppen innenfor økonomisk sosialhjelp er rusmisbrukere og flyktninger.

For rusmisbrukere er de største utgiftene i forhold til bolig og det å kunne gi et statlig behandlingsopplegg.

Grimstad har tatt i mot forholdsvis mange flyktninger de senere årene, noe som gir seg utslag i utbetalinger over sosialhjelpsbudsjettet.

En annen utfordring er at Grimstad er en studentby der mange unge studenter flytter til kommunen med samboere og kjærester som ikke har arbeid eller er i et utdanningsløp. Dette medfører til økte utbetalinger på økonomisk sosialhjelp.

Etableringen av NAV har ført til at langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp har kommet ut av denne situasjonen. Med å kunne se tiltak på tvers har flere langtidsbrukere nå kommet over på en riktigere stønadstype som for eksempel uføretrygd.

NAV oppleves som veldig forvaltningsfokusert, og ikke så fokusert på de tjenestene som kommunen har gått inn med sosial økonomisk sosialhjelp.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gitt en beskrivelse av de tre kommunene som deltar i oppgaven min. For å kunne se hvordan disse kommunene organisert seg etter innføring av NAV kontor har jeg gitt en generell forklaring på den lokale samarbeidsavtalen (partnerskapsavtalen), og

hvilke hovedområder denne avtalen skal inneholde. Det blir gitt en statistisk oversikt over hvordan kommunene i Norge har organisert seg i forhold til ledelse og tjenesteportefølje fra kommunen inn i NAV.

Jeg har ved å intervju den lederen i kommunen som deltok i etableringen av NAV fått en innføring i hvordan samarbeidet mellom stat og kommune har vært fra oppstart av prosjekt i forkant av etableringen og frem til i dag. I disse intervjuene kommer det frem hvordan kommunen valgte i forhold til tjenester inn i NAV, samt ledelse og hvordan kommunen la føringer ved overføringen av økonomien inn i NAV. Det er også sett på hvordan samarbeidet har vært både før og etter etableringen, samt forventinger inn i NAV.

6. Økonomisk sosialhjelp - kommunenes organisering av tjenesten

Dette kapittelet vil inneholde en generell beskrivelse av økonomisk sosialhjelp både i forhold til lovverket og hvordan den utøves i kommunene. I tillegg vil en beskrive hvordan kontraktene fremkommer og gi en forklaring på tallene. I intervjuene som er foretatt vil en se på hvilke forventinger disse kontorene hadde i forhold til NAV-reformen for sine brukere og ansatte.

I tillegg vil det igjennom intervjuene som er foretatt av NAV lederne gis et innblikk i hvordan situasjonen er blitt etter opprettelsen av NAV kontorene.

I tillegg til å se på de tre kommunene vil en også se på utviklingen på landsbasis både på økonomisk sosialhjelp og kvaliteten på sosialhjelpen.

Disse personene ble intervjuet for å dokumenter utviklingen innen de tre kommunene. På NAV Risør intervjuet jeg Hege Kristin Kirkhusmo som er NAV leder og Mia Wiik som er koordinator for oppfølgingstemaet. Jeg intervjuet også Rolf Velle, leder av NAV Vennesla og Finn Henningsen som er leder av NAV Grimstad.

6.1 Beskrivelse av økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 1.1.2010. Før NAV-reformen var den hjemlet i Lov om sosiale tjenester mv av 1.1.1993.

Lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, samt bidra til sosial og økonomisk trygghet, samt gi den enkelt mulighet til å leve og bo selvstendig. I den nye loven kom det også til at en skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Lov skal også bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Det vil si at økonomisk sosialhjelp er et av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett som sikrer at alle har nok midler til sitt livsopphold. I tillegg er den ment å være kortvarig og målet er å gjøre en person økonomisk selvhjulpen.

Lovens § 18 omhandler stønad til livsopphold. Her heter det at ”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen”.

I tillegg i lovens § 19 kan en gi stønad i særlige tilfeller, selv om ikke vilkårene i § 18 er tilstede. Det kan gis økonomisk hjelp til personer som trenger det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Det er ikke gjort store endringer i lovteksten som omhandler økonomisk sosialhjelp fra den tidligere loven og frem til den nye loven om sosiale tjenester i NAV.

Dersom det innvilges økonomisk sosialhjelp er der flere typer stønadsformer. Ytelsen kan gis i form av bidrag, lån, garanti for lån eller varer og tjenester. Hvis ytelsen gis som et sosialt lån må en være sikker på at brukeren vil være i stand til å kunne tilbakebetale et lån. Har en grunn til å tro at stønadsmottakeren ikke kommer til å bruke stønaden i samsvar vilkårene som er fastsatt, kan man vedta at stønad skal gis i form av varer og tjenester.

Den økonomiske sosialhjelpen kan også gis som forskudd på en ytelse fra folketrygden. Når det gis som et forskudd vil en kunne få refundert ytelsen fra folketrygden for samme perioden som en er innvilget en trygdeytelse. Det skal ikke gis to stønader fra samme periode, det vil si både en trygdeytelse og økonomisk sosialhjelp.

Dersom det oppstår en akutt økonomisk situasjon, og der er grunn til å tro at en person i løpet av kort tid vil få midler til å forsørge seg selv, kan en gi økonomisk sosialhjelp i et begrenset minimum. Det vil si at det da gis stønad til kun livsnødvendigheter som mat og helt nødvendige artikler til personlig bruk. Det kan også være nødvendige å betale akutte regninger som for eksempel strøm. Disse utbetalingene blir betegnet som nødhjelp til en bruker. Det skal ikke brukes nødhjelp over tid til en bruker.

Arbeidsdepartementet har utarbeidet statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold (A-2/2011). I tillegg til å gi veiledende satser for utbetaling, sier også retningslinjene hvilke som inngår i løpende daglige utgifter til livsopphold og boutgifter.

6.2 Beskrivelse av Kostratall

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. Dette rapporteringssystemet startet som et prosjekt i 1995 og med formål å samordne og effektivisere all rapportering fra kommunene til staten, samt å sørge for relevant styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Fra 2001 var alle kommuner og fylkeskommuner med i KOSTRA¹⁵.

KOSTRA er basert på elektronisk innrapportering fra kommunene til Statistisk Sentralbyrå (SSB). I tillegg til dette vil der også være data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. Det er viktig å ta med seg i vurdering av KOSTRA tallene for de enkelte kommuner at selv om SSB kvalitetssikrer tallene, kan det allikevel være feil i tallene. Kommune kan feilrapportere inn sine tall, og det kan da gi store utslag for en enkelte kommune.

Når kommunen har innrapportert sine tall til SSB blir tallene bearbeidet og publisert i KOSTRA. Denne publiseringen har en oppbygging som deler seg i fire områder:

- Nivå 1 – Utvalgte nøkkeltall
- Nivå 2 – Detaljerte nøkkeltall
- Nivå 3 – Grunnlagsdata og detaljerte data for egen sammenstillinger
- Nivå 4 – Kvalitetsindikatorer

I denne oppgaven har jeg brukt nivå 2 og 4 ved innhenting av nøkkeltall og kvalitet for å se på utviklingen av økonomisk sosialhjelp.

Nivå 2 utgjør detaljerte nøkkeltall som gir grunnlag for å gå dypere inn i de enkelte områder. Her presenteres alle nøkkeltallene for området (inkl. de som ligger i nivå 1) (KOSTRA publisering 15.juni 2011 – Veiledning til brukere). På nivå 2 er det publiseringen innenfor området G sosialtjenesten i kommunene som ligger til grunn for vurderingen.

Det er foretatt et utvalg av nøkkeltall innenfor prioriteringer, dekningsgrad, produktivitet, utdypende tjenesteindikatorer og sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak.

I prioriteringer kommer det frem hva kommunen bruker i netto driftsutgifter til sosialtjenesten, og i produktiviteten ligger kommunens brutto driftsutgifter til sosialtjenesten.

¹⁵ Kilde: www.ssb.no

I dekningsgraden vil en se andelen av sosialhjelpsmottakere i kommunen, samt antall årsverk innenfor sosialtjenesten.

I tillegg har jeg sett på kvalitetstallene for de enkelte kommunene som er i Nivå 4. Nivå 4 omhandler kvalitetsindikatorne som skal vise egenskaper og kjennetegn som tjenesten har vedrørende dens evne til å tilfresstille (fastsette) krav og behov (som er antydnet, og er fokusert på objektivt målbare indikatorer (KOSTRA publisering 15.juni 2011 – Veiledning til brukere).

6.3 Kommunenes situasjon for økonomisk sosialhjelp før NAV reformen

For å kunne se utviklingen innen økonomisk sosialhjelp før og etter NAV reformen er det viktig å undersøke hvordan situasjonen var i kommunene før NAV kontoret ble etablert. I intervju har respondentene gitt et bilde av situasjonen for økonomisk sosialhjelp før overgangen til NAV.

6.3.1 Risør kommune

Kommunen hadde mange sosialhjelpsbrukere og det ble brukt en god del på det økonomisk sosialhjelpsbudsjettet. Størrelsen på utbetalingene til sosialhjelp var på et moderat nivå. Mange av brukerne var arbeidsledige og kommunen hadde en forholdsvis høy arbeidsledighet. Det var også mange brukere som var syke, men falt ikke inn under tjenestene til trygdeetaten. Kommunen har også en del flyktninger som etter introduksjonsprogrammet går over på ordinær sosialhjelp. Det var forholdsvis mange kvinnelige flyktninger med mange barn.

Leder for tidligere sosialtjenesten gir et bilde av at det ble brukt mye tid med å kommunisere med de andre statlige etatene, og at brukerne ble en ”kasteball” mellom kontorene.

Kommunens sosialtjeneste hadde et samarbeid med de statlige tjenestene og ble samlokalisert før de ble etablert som NAV kontoret, men at dette samarbeidet ble litt tilfeldig både for hvilke saker og brukere som ble tatt opp i fellesmøtene.

6.3.2. Vennesla kommune

Denne kommune har hatt et historisk høyt nivå når det gjelder utbetaling av sosialhjelp. Det har vært en stor portefølje av antall sosialhjelps brukere.

Denne kommunen ligger i nærheten av den største by på Sørlandet. Kommunen har opplevd en del tilflytning fra denne byen på bakgrunn av at det er billigere boliger enn i byen. I tillegg

har de opplevd en tilflytning fra kommunene lengre inn i landet som ønsker nærhet til en stor by.

Kommunen har også hatt mye rusproblematikk både blant unge og voksne.

I tillegg har kommunen hatt forholdsvis stor andel av uførepensjonister, og da særlig blant yngre mennesker. Det har også vært en stor andel mennesker som går på attføringsstønad.

Mange av disse yrkeshemmede brukerne er kvinner. Kommunen har også hatt et høyt antall unge enslige mødrer som går på overgangsstønad.

6.3.3. Grimstad kommune

Denne kommunen har også hatt et høyt antall brukere av økonomisk sosialhjelp.

Det har vært en stor andel brukere som har hatt behov for økonomisk støtte til husleieutgifter og livsopphold. Det er forholdsvis mange personer som venter på en statlig behandlingsplass for rusproblemer. I tillegg har det vært et stramt arbeidsmarked som har ført til flere arbeidsledige personer.

I tillegg er dette en kommune med mange studenter. Dette medfører at mange av disse tar med seg en kjæreste eller samboer som er uten arbeid, og vil da i noen tilfeller være en bruker av økonomisk sosialhjelp for en kortere eller lengre periode. Ved at kommunen har utviklet seg til å bli en ”studentby” har dette også medført at husleienivået er blitt høyere. Dette medfører at det er vanskeligere å få tak i bolig, og NAV opplever at det går forholdsvis mer utgifter til bolutgifter.

6.4 Kommunenes forventninger inn i NAV i forhold til sosialhjelpsbrukere

I forarbeidet til NAV reformen ble det lagt stor vekt på at målet var å få ”en dør” for brukere av kommunale og statlige tjenester. Mange av brukerne av sosialhjelp var også brukere av tjenestene til trygdeetaten og Aetat. I Sem-erklæringen som var det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen Bondevik II heter det at å ”samordne arbeidet med kommunale sosialkontor, statlig trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake til arbeid”.

Regjeringens mål var å få modernisert offentlig sektor, og sentrale mål var brukerropping, effektivisering og forenkling.

Regjeringen satt opp hovedmålene for en ny arbeids- og velferdsform, jfr. St. meld. 14. (2002-2003). Et av disse hovedmålene var:

”- Flere i arbeid og virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp.”

Ut fra befolkningsutviklingen ville tallet med alderspensjonister øke, og det ville være færre igjen i produktivt arbeid som kunne sikre pensjonene. I tillegg er deltakelse i arbeidslivet også positiv for den enkeltes velferd. Arbeid er den beste garantien mot fattigdom og sosiale forskjeller.

I tillegg til dette var målet å få en dør inn til velferdsforvaltningen for brukerne. Mange av brukerne av sosiale tjenester har sammensatte behov. Ved å nå alle tjenestene innfor sosial-, trygd- og arbeidsmarkedstiltak innenfor et og samme kontor vil det være enklere å kunne både se helheten til brukerne, men også kunne bruke hele porteføljen til kommunale og statlige tjenester.

I tillegg til dette har sosialtjenesten, trygdetaten og Aetat hatt felles brukere der disse brukerne har hatt problemer med å komme i arbeid. ”En brukerorientert tilnærming basert på en individuell vurdering av behov for et helhetlig tjenestetilbud til brukeren, betyr at flere blir felles brukere (NOU 2004:13)”.

Ved at det har vært et stort fokus på en dør til arbeids- og velferdsetaten, som skal gjøre det enklere å se brukernes helhetlige tjenestebehov, og at det har vært et av hovedmålene å få færre på sosialhjelp og flere i arbeid, vil dette gjøre at ansatte i sosialtjenesten ville ha store forventninger for brukerne inn i NAV.

Forventningene som ble skapt for brukere av sosiale tjenester inn i NAV reformen, har disse blitt realisert? Og hvordan opplever saksbehandlere at brukere av sosiale tjenester har fått det inn i NAV?

6.4.1 Risør kommune

For å kunne si noe om forventningene for brukerne av sosiale tjenester er det viktig å se at dette var et stort paradigmeskifte for både ansatte og brukere. Ansatte opplevde at de gikk fra noe som var trygt inn i noe som var usikkert. Dette gjorde også utslag for brukerne av sosiale tjenester.

Kommunen og de ansatte på sosialkontoret var enige om at dette vil føre til noe positivt for brukerne av sosiale tjenester. Det ville nå være muligheter for å få til et nært samarbeid om brukerne siden vi nå satt på samme kontor, og hadde fått som oppgave å samarbeide om brukerne. De to statlige kontorene hadde samlokalisert seg før etableringen.

På dette NAV kontoret ble det tatt en avgjørelse om at ansatte skulle få lov til å være spesialister, men kunne også ta på seg nye arbeidsoppgaver for en av de andre etatene.

Det oppleves nå at det er blitt mer struktur på samarbeidet om brukerne. Det er nå saksbehandlermøter der en diskuterer helheten for brukeren. Dette har medført til at mange tidligere bruker av sosialhjelp nå har kommet over på andre ytelser eller i arbeid.

6.4.2 Vennesla kommune

Som tidligere nevnt har denne kommunen hatt et stort antall brukere av sosiale tjenester og sosialhjelp. Forventningene som var lagt fra kommunens side inn i NAV var at antall sosialhjelpsbrukere skulle reduseres betraktelig og at sosialhjelpsbudsjettet også skulle kunne reduseres betraktelig.

Antall brukere av sosialhjelp har vært stabilt høyt over lang tid. Det har variert i størrelse på utbetalinger av sosialhjelp, men sosialbudsjettet har vært relativt høyt over tid.

Forventningene for brukerne var at det nå skulle være mulig å se helheten for bruker, og da kunne gi disse mulighet til å komme ut i aktivitet eller bli overført til andre ytelser innenfor NAV.

I denne kommunen har de ansatte på NAV kontorene gått over til å bli generalister, men en har muligheter til å gjøre om ansatte til være spesialister på brukere av sosial tjenester.

En ser at etter innføringen av NAV har budsjettet til sosialhjelp blitt redusert, og at det er skjedd endringer i brukergruppene. Samarbeidet på NAV kontoret har gitt ansatte muligheter til "å se" brukerne på en annen måte, det vil si å kunne se helheten til brukeren.

6.4.3 Grimstad kommune

I denne kommunen har det også vært et høyt antall sosialhjelpsbrukere. Det har vært en jevning økning av brukere over tid. Kommunen har hatt flere prosjekter som er rettet mot brukere av sosiale tjenester, men dette har ikke ført til store endringer i brukergruppen av sosialhjelp.

Ved å samlokalisere seg med de to andre etatene ville en få mulighet til å benytte seg av de statlige virkemidlene. Dette ville gi brukere med sammensatte problemer muligheten til å utløse virkemidler som kunne gi muligheter til å komme i aktivitet, eller gi mulighet for å utløse andre og mer varige stønadsordninger.

Det er den unge gruppen innenfor sosialhjelp som øker meste, sammen med rusbrukere.

I utgangspunktet jobber ansatte på tvers av de tidligere etatsgrensene, men det en del spesialister og noen generalister.

Dette er en ROBEK kommunen og handlefriheten innenfor sosialhjelpbudsjettet har vært stramt. Ved at en nå kan jobbe helhetlig med brukerne var forventningene at det skulle bli en større handlefrihet innenfor økonomisk sosialhjelp.

6.5 Endringer i brukergrupper og utbetalingsmønster etter NAV reformen

I forrige punkt så en på hvilke forventninger kommunene hadde for sine brukere inn i NAV. Alle kommunene hadde forventninger om at NAV ville kunne gi brukerne en positiv utvikling ved at en så på muligheten for å se det helhetlige perspektivet for brukeren.

Alle kommunene hadde tankene på det som Bondevik II regjeringen hadde satt som mål for samordningen av NAV. Et av hovedmålene var flere i arbeid og aktivitet, færre på sosialhjelp.

Hvilke brukergruppe har fått endringer inn i NAV og kan en se endringer i utbetalingsmønstreet i økonomisk sosialhjelp fra kontorene ble etablert og frem til i dag?

En hypotese er at det er blitt endringer i brukergruppen.

Det er nå brukere som ikke har mulighet til å komme seg ut i arbeid, eller ikke har situasjon som gjør at en utløser en ytelse etter folketrygden (sykdom) som er igjen på økonomisk sosialhjelp.

I tillegg vil en se om utbetalingsmønstreet har endret seg. Tidligere var det ofte at det måtte utbetales forskudd på trygdeytelser eller nødhjelp til en bruker i påvente av en trygdeytelse eller arbeidsledighetstrygd. Ut fra målsetningen med NAV reformen vil slike utbetalinger kunne reduseres betraktelig.

Kommunene ble oppfordret til å se på dagens brukergrupper og hvordan utbetalingsmønstreet var i dag.

6.5.1 Risør kommune

Det har skjedd store endringer innenfor brukergruppen til tidligere sosialtjenesten. Etter NAV reformen har det blitt en mer helhetlig oppfølging av tidligere sosialhjelpsbrukere. Ansatte på sosialkontoret satt med kunnskaper om brukerne som nå ble brukt inn i vurderingen opp mot blant annet uføretrygd for en del av brukerne. Det viser seg nå at flere av brukerne som ha gått på langtids sosialhjelp har gått over på uføretrygd.

De som nå er igjen som langtidsbrukere av sosialhjelp har ikke rettigheter inn mot andre trygdeytelser.

For de unge brukerne av sosialhjelp har det blitt endringer til det positive. NAV kontoret har et eget karrieresenter som blir aktivt brukt inn mot unge sosialhjelpsbrukere. Mange av disse brukerne er kommet ut i aktivitet.

Det utbetales supplerende sosialhjelp til brukere, men disse er ute i en eller annen aktivitet.

Saksbehandlingstiden på kontoret er på ca. en uke. Det er saksbehandlermøte to ganger i uka. Det gis nødhjelp i venteperioder fra en søknad blir levert og vedtaket blir gjort, til utbetaling av en trygdeytelser skjer. Her legges det alltid inn et refusjonskrav på etterbetalingen i trygdeytelse. Det skal ikke utbetales to stønader for samme periode.

Det utbetales mest supplerende sosialhjelp for en kortere periode, nødhjelp. Hvis en nødhjelp skjer ofte vil en etter ca. to ganger med kort mellomrom vurdere matlapp istedenfor utbetaling/sjekk.

Den største endringen har skjedd på utbetaling av langtids sosialhjelp. Siden antall brukere er redusert har også denne utbetalingen blitt redusert.

5.6.2. Vennesla kommune

Det har skjedd endringer innenfor langtidsbrukere av sosialhjelp. Noen av brukerne er gått over på en statlig ytelse. Dette har skjedd for vi nå kan se brukeren på en annen måte, og at en har en større portefølje av ytelser å bruke.

Kontoret har prioritert å jobbe med brukere som har muligheter til å komme i en eller annen form for aktivitet. Disse brukerne blir vurdert opp mot de tiltak og ytelser som nå finnes innenfor NAV. Samtidig har det blitt gjort et valg om å ”parkere” de brukerne som ikke vil ha samme muligheter innenfor de statlige tilbudene.

I brukergruppen under 25 år har det vært stor stabilitet i mange år. Det er nå en nedgang i tallet. Dette kan ha bakgrunn i et bedre arbeidsmarked, men det har også sin bakgrunn i hvordan det jobbes med denne brukergruppen på NAV kontoret. Det er stor enighet på kontoret om hvordan en skal jobbe og prioritere denne brukergruppen, og en jobber aktivt ut mot arbeid og aktivitet.

Når det gjelder nødhjelp har det skjedd endringer i hvordan en bruker denne ordningen. Før ble det til at en ”kjøpte” seg mer tid ved å gi nødhjelp frem til vedtaket ble gjort eller

utbetaling av en statlig ytelse. Det er blitt mindre bruk av nødhjelp i forbindelse med søknad på andre ytelser.

Det er også gjort endringer i forhold til hva som er akutt og ikke akutt ved vurdering av nødhjelp. Flere av søknadene på nødhjelp blir vurdert som vanlig søknad om sosialhjelp.

Saksbehandlertiden for behandling av søknader om ordinær sosialhjelp er 2-3 uker.

Kontoret er blitt strengere på utbetaling av nødhjelp og bruken av nødhjelp er gått ned.

Søknadsmengden på nødhjelp har også blitt redusert, og mange brukere mener det er blitt for strengt i forhold til utbetaling av nødhjelp.

6.5.3 Grimstad kommune

Kommunen har hatt et høyt antall av sosialhjelpsbrukere. Det viser seg at antallet øker, og det har vært en økning i 2010 og det øker fremdeles.

Det er den unge gruppen som øker mest innenfor økonomisk sosialhjelp.

Ved etablering av NAV ble det gjort en gjennomgang av brukere innenfor sosialhjelp, og det var brukere som da ble flyttet over til en statlig ytelse, og det jobbes aktivt med sosialhjelpsbrukere som har muligheter til å gå over på en mer varig statlig ytelse.

Kontoret har en jobbsentral som brukes aktivt. Brukere som viser en stabilitet i en aktivitet blir vurdert overført til en statlig individstønad. Det jobbes aktivt med å vurdere brukere inn mot jobbsentralen, og ved å kunne overføre flere til en statlig individstønad vil bruken av økonomisk sosialhjelp bli redusert. Pr i dag er det ca. 10 – 15 % av sosialhjelpsbrukerne som er tilknyttet jobbsentralen.

Unge brukere mellom 18 og 25 år som mottar sosialhjelp skal ha en arbeidsplikt. Målet og ønske er at alle som mottar kun sosialhjelp skal ha en aktivitetsplikt.

Det er fremdeles mange brukere som får utbetalt supplerende sosialhjelp. Stønadsbeløpene har økt i forhold til supplerende sosialhjelp. Det er ofte restanser på husleie og strøm som blir gitt som supplerende sosialhjelp.

Nødhjelp utbetales i påvente av et vedtak eller en utbetaling på en statlig ytelse. Her blir det lagt inn et refusjonskrav på den nødhjelpen som blir utbetalt i venteperioden.

Kommunen har mange studenter. Dette gjør at husleieprisen stiger, og kommunen har satt et tak på hva som er maksimal husleie. Overstiger husleien dette beløpet må brukeren betale dette av den resterende sosialhjelpen. Dette medfører flere nødhjelpssøknader eller tilleggssøknader på slutten av måneden.

Kontoret er blitt betraktelig strengere på bruken av nødhjelp. Har du ikke penger igjen på kontoen på slutten av måneden vil en måtte se på muligheter å få hjelp av familie eller venner. Det gis også ut matposer, før det vurderes utbetaling av nødhjelp. I tillegg har de opprettet et ”kort” som inneholder et bestemt beløp som kan gis brukere av sosialhjelp.

6.6 Utvikling av økonomisk sosialhjelp på landsbasis

For å kunne se utviklingen innen økonomisk sosialhjelp i kommunene er det brukt kostra tallene som er rapportert inn fra kommunene.

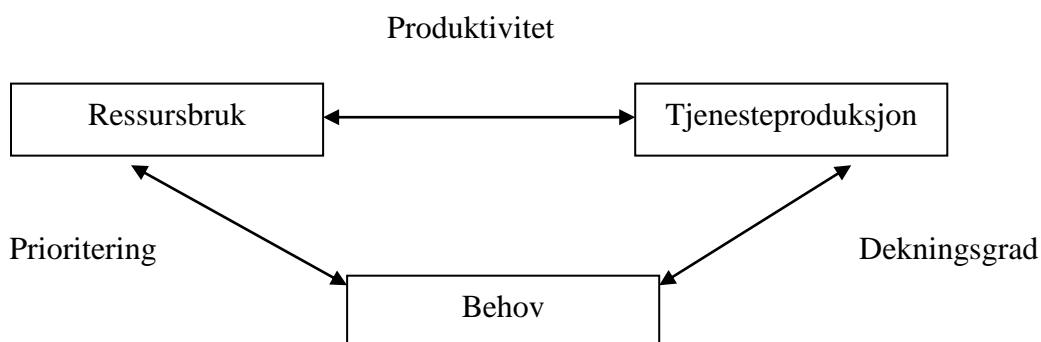
Kostra (Kommune-Stat-Rappotering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Informasjonen om ulike dimensjoner er blitt registrert og sammenstilt for å gi relevant styringsinformasjon til beslutningstakere i kommune og fylkeskommuner og staten. Informasjonen som omfattes er:

- Kommunale tjenester
- Bruk av ressurser på ulike tjenesteområder
- Egenskaper ved befolkningen

Hovedmålet med Kostra har vært å forankre statens behov for styringsdata i forhold til kommunal sektor, og skal kunne gi et grunnlag for vurdering om prioriterte nasjonale mål nås.

De sentrale elementene i Kostra er ressursbruk, tjenesteproduksjon og behov. I rapporteringen til Kostra kobles innrapporterte data fra kommunene om økonomisk ressursbruk, produserte tjenester og informasjon om brukere og målgrupper sammen til nøkkeltall som gir informasjon om kommunens prioriteringer, produktivitet og dekningsgrad (Ranheim og Østre, manglende komparabilitet i kommunale data – rapport nr. 16-2011).

Styrings- og analysemodell i Kostra (Ibid., s. 88), fig. 6.



I KOSTRA tallene vil økonomisk sosialhjelp dekke både bidrag og lån som gis til en mottaker. Det er ikke skille på hva som går til bidrag eller lån. Denne rapporteringen gir heller ikke noen indikatorer på hvor mye av de utbetalte lånene som omgjøres til bidrag.

KOSTRA-publiseringsen er delt opp i 4 nivåer. For å kunne se utviklingen innenfor kommunen har en gått inn på nivå 2 i publiseringen som gir de detaljerte nøkkeltallene. De detaljerte nøkkeltallene gir grunnlag for å kunne gå dypere inn i de enkelte områdene.

Prioriteringsindikatoren skal si noe om hvor mye penger kommuner ”velger” å bruke til de enkelte tjenestemrådene (KOSTRA – veiledning til brukere). Indikatoren for prioriteringer i Kostra definerer økonomisk ressursbruk pr. innbygger i målgruppen (Ranheim og Østre, rapport nr. 16-2011).

Her vil det være forskjeller i prioriteringer mellom kommunene som kan utgjøre disse forskjellene. Noen elementer som kan forklare disse forskjellene er:

- En kommune kan ha forholdsvis store utgiftsbehov inn mot en tjeneste. Her kan en delvis korrigerer dette ved å se på utgiftene pr. person i målgruppen. Hvis en målgruppe er heterogen blir ikke dette fanget opp fullt ut i kostra.
- Et annet element kan være at en kommune prioriterer en tjeneste høyt på bekostning av andre tjenester.
- En kommune kan ha forholdsvis høye inntekter.

Produktivetsindikatoren skal si noe om hva det koster å produsere en enhet av tjenesten (KOSTRA – veiledning til brukere). Indikatoren for produktivitet er i Kostra definert som økonomisk ressursbruk pr. bruker av tjenesten (Ibid., s. 89)I kostra vil enhetskostnader bli bruk for å uttrykke produktiviteten. For å vise kommunens produktivitet/enhetskostnader for den aktuelle tjenesten er det i nøkkeltallene gjennomgående benyttet korrigerede brutto driftsutgifter pr. kommunal bruker eller produsert enhet. (veileder til Kostra 2011).

Her kan en si at produktiviteten kan være høy dersom ressursbruken er forholdsvis lav i forhold til produksjonene. Hvis en måler produksjonen etter antall mottakere vil det ikke bli tatt hensyn til variasjoner av kvaliteten på den tjenesten brukeren mottar. Her kan være flere tolkninger på hvorfor en kommune har høye utgifter pr. mottakere:

- Produktiviteten er lav, det vil si at en får lite produksjon igjen i forhold til pengebruken.
- Er kvaliteten høy, vil det si at mottakeren får relativt gode tjenester.

- Enhetskostnadene er høye, kan det være at det er relativt dyrt å produsere tjenester i den aktuelle kommunen som blir vurdert. Det kan for eksempel være på bakgrunn av smådriftsulemper, lange reiseavstander, høyt lønnsnivå (vanskelig å få arbeidskraft).

Dekningsgradsindikatoren er en dekningsgrad som måler andelen av målgruppen som er mottakere av tjenesten. Forskjeller i samlet dekningsgrad mellom kommuner kan derfor skyldes at målgruppene er forskjellig sammensatt, i tillegg til at kommunene har forskjellige inntekter og utgiftsbehov og gjør forskjellige prioriteringer (Ibid., s. 89)

I rapport nr. 16-2011 av Ranheim og Østre kom det frem at rapporteringen hovedsakelig var relatert til individtilpassede tjenester som i stor grad var lovpålagt. Det viste seg at kollektive tjenester der kommunen hadde større autonomi var i liten grad omfattet av rapporteringen.

Sentralt i Kostra står begrepet funksjon. Kommunal og regionaldepartementets rapporteringsveileder for regnskapsåret 2010 ga følgende definisjon av funksjon:

”Begrepet funksjon fokuseres på hvilke type behov tjenestene skal dekke og hvilke gruppe disse tjenestene primært skal henvende seg til. Funksjonsbegrepet er derfor avhengig av hvilke typer tjenester kommunene og fylkeskommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert.”

I Kostra blir kommunens oppgaver og ressursbruk relatert til dekning av innbyggernes behov, og disse oppgaver og ressursbruk blir knyttet til funksjoner og brukergrupper.

Tjenestene innenfor økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsstønad, og kommunale sysselsettingstiltak blir definert i regnskapsrapporteringen for 2011 i Hovedgruppe 200. I denne hovedgruppen plasseres individtilpassede tjenester. Disse tjenestene er i stor grad lovpålagte oppgaver hvor en har en rettighetslovgivning som er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, og skal sikre brukerne en viss minimumsstandard på tjenesten.

Funksjonsinndelingen i Kostra er stort sett godt avklart og det er relativt liten sannsynlighet for feilføring av dirkete ressursbruk knyttet til utadrettet tjenesteproduksjon. Kommunene har en sammensatt tjenesteproduksjon og der er knyttet problemstillinger til fordelingen inn mot de ulike Kostra funksjonene. Kommunal og regionaldepartementets Kostra veiledning er ikke uttømmende i forhold til den store komplekse tjenesteproduksjonen kommunen driver, og

dette kan være kilde til skjønnsmessig vurdering av hvilken funksjon som er korrekt. Dette gjelder ofte tjenester som er sammensatte og vurderingene blir ulike fra kommune til kommune. Rapporteringsforskriften §§ 4 og 5 stiller krav om at utgifter og inntekter som er knyttet til flere funksjoner skal fordeles på de aktuelle funksjonene (Ranheim og Østre, rapport nr. 16-2011).

I Kostra benyttes ulike utgiftsbegreper som brutto driftsutgifter, korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter (Ibid., s. 91).

Brutto driftsutgifter omfatter lønnsutgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens egenproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, overføringer og avskrivninger.

Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter også lønnsutgifter, kjøp av tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon, samt merverdiavgift som gir rett til momskompensasjon og avskrivninger.

Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter der det er korrigert for salgsinntekter, refusjoner unntatt kompensasjon moms påløpt i investeringsregnskapet og overføringsinntekter.

I kostratallene for sosialtjenesten er det både benyttet brutto driftsutgifter og nettodriftsutgifter pr innbygger i sammenstillingen og analysene av økonomisk ressursbruk.

I Ranheim og Østres rapport nr. 16-2011 som tar for seg sammenlignbare utgifter til sentraladministrative oppgaver (funksjon 100) for kommuner i Oppland viser det seg at siden veilederen for Kostra-rapportering gir rom for skjønnsmessige vurderinger og tokninger i forhold til utgiftfordeling på reelle Kostra-funksjoner kan det være vanskelig å få en korrekt sammenlignbarhet.

I tillegg vil det med kommunalt selvstyre og lokale tilpasninger gjøre at kostratall ikke nødvendigvis er like sammenlignbare mellom kommuner.

En annen av årsakene kan være at ikke alle kommuner har samme tilnærming til utgiftsproblematikken som ligger i Kostra.

I min oppgave bruker jeg kostratallene for de tre forskningskommunene for å sammenligne årene innen for en og samme kommune. Når jeg ikke sammenligner kommunene opp mot hverandre vil sannsynligheten for at kostratallene for kommunen være et godt sammenligningsgrunnlag.

Når jeg sammenligning kommunene opp mot både lands, fylkes- og kommunegruppetall vil en ha som bakgrunn at det kan ligge forskjeller i innrapporteringer fra det forskjellige kommunene.

I fremstillingen av kostratallene vil jeg foreta et utplukk av nøkkeltallene for sosialtjenesten.

Den totale oversikten over alle nøkkeltallene følger med som vedlegg til oppgaven..

Utplukket av nøkkeltall vil i hovedsak komme fra indikatorene prioriteringer og dekningsgrad.

I tillegg vil jeg se nærmere på noen av tallene innenfor utdypingen av tjenesteindikatorene og sosialtjenesten inkludert sysselsettingstiltakene.

Når det gjelder indikatoren på produktivitet vil den være vanskelig å sammenligne, og hvor reell denne vil være for å se på utviklingen av økonomisk sosialhjelp.

Som tidligere nevnt er dette en indikator som sier noe om hva det koster å produsere en enhet av tjenesten, og at produktiviteten kan være høy dersom ressursbruken er lav i forhold til produksjonen. Når produktiviteten blir mål i forhold til antall brukere vil den ikke ta hensyn til variasjonene i kvaliteten på den tjenesten som brukeren mottar. Den tar heller ikke hensyn til brukerens behov. Dette kan da medføre at det kan bli flere tolkninger på hvorfor en kommune har høye utgifter pr. mottaker.

En kommune vil kunne oppleve å få inn brukere i sosialtjenesten som er svært krevende og trenger mye hjelp for å kunne klare å komme seg videre. Dette kan være en storfamilie som kommer i en akutt økonomisk vanskelig situasjon. Kommunen vil da måtte gå inn med mye midler for en periode dette året, og det vil gi seg utslag i produktivitetsindikatoren. Neste år vil en kanskje ha brukere på et mer "normalt" nivå som gjør at produktivitetskostnadene blir lavere. Jeg mener at produktivitetsindikatoren ikke er avgjørende for hvordan utviklingen har vært innenfor økonomisk sosialhjelp for kommunen, og vil ikke ta med disse nøkkeltallene i mine videre vurderinger av økonomisk sosialhjelp.

Det er kun deler av kostratallene på landsbasis som foreligger.

Utviklingen av økonomisk sosialhjelp på landsbasis fra 2006 – 2011 er følgende ut fra KOSTRA rapporteringen til kommunene, (tabell 6.6.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 516	1 479	1 533	1 665	1 743	1 792
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	4,9	4,5	4,3	4,4	4,4	3,1
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 483	2 415	2 493	2 703	2 823	2 899
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 450	1 314	1 301	1 397	1 375	1 350
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	58,4	54,4	52,2	51,7	48,7	46,6
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	310	351	368	408	431	455
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	12,5	14,5	14,8	15,1	15,3	15,7
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	305	271	271	293	295	
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,8	2,5	2,4	2,6	2,6	2,5
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	4,6	4,0	3,9	4,2	4,2	4,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	4,2	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8
Årsverk i sosialtjenesten	12,82	13,04	12,96	12,70	12,73	
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	10 743 760	9 926 434	10 176 192	10 852 297	10 678 987	
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	5 911	6 197	6 453	6 646	6 369	
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9	
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	4,0	3,9	3,8	3,9	3,7	
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	4,4	4,4	4,3	4,1	4,0	
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	117	107	110	125	111	
Andel mottakere med sosialhjelp/introduksjonsstønad som hovedinntekt	48,4	47,8	47,3	46,8	45,3	
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	18 056	17 882	18 756	20 512	21 694	
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	14,37	14,56	14,29	13,88	13,78	
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	-	-	

Antall kommuner som har sendt inn rapportering til KOSTRA ligger i underkantene av 430. Det er noe skille mellom de forskjellige hovedpunktene, men tallene er fra 423 til 427 kommuner.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inneholder tjenestene råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, tilbud til personer med rusproblemer og økonomisk sosialhjelp inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene (øremerkede tilskudd fra staten og direkte inntekter) er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.

Kommunale sysselsettingstiltak ble tatt ut av sosialtjenestens beregninger i 2003, og det finnes egne nøkkeltall der denne funksjonen er inkludert.

Tar en utgangspunkt i sosialhjelpsmottakere vil dette være antall personer i kommunen som mottar økonomisk sosialhjelp (bidrag og/eller lån) i løpet av rapporteringsåret.

Antall mottakere pr. kommune kan ikke summeres direkte opp mot landstall. Dette fordi enkelte mottakere av sosialhjelp i løpet av året kan få stønad i mer en kommune. Ved å summere antall brukere fra hver kommune som innrapporterer vil samme mottaker være med i tellingen flere ganger. Det vil si at gjennomsnittet for fylket, region og land vil vise antall sosialhjelpstilfeller og ikke antall mottakere.

Antall årsverk i sosialtjenesten pr. 31.12 rapporteringsåret viser funksjonene råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid og tilbud til personer med rusproblemer. Antall årsverk inneholder heltidsansatte, det vil si at deltidsansatte er omregnet til heltid. Prosjekt- og midlertidige stillinger er også inkludert i rapporteringen.

Ved beregning av lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker i kroner er det tatt med lønnsutgiftene til funksjonene råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, tilbud til personer med rusproblemer og økonomisk sosialhjelp som er lønns og sosiale utgifter korrigert for sykelønnsrefusjon.

Indikatoren på andelen sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer kan måle hvilken grad av sosialtjenestelovens intensjon om å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne gjør seg gjeldende. Hva gjør kommunene for å gi mottakerne det riktige tilbudet, slik at mottakerne kan komme over i andre inntektskilder enn økonomisk sosialhjelp.

Andelene av de statlige veiledende utgiftene som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottakere uten barn.

Her er det i hvilken grad kommunen i sine stønadssatser inkluderer de sammen utgiftene som er angitt i de veiledende satsene. I de statlige veiledende retningslinjene omfatter utgifter daglig livsopphold som mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler til hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål).

Indikatoren viser hvor mange av de følgende utgiftene som inngår i kommunens stønadssatser for enslige stønadsmottakere uten barn:

- Mat/drikke
- Klær og sko
- Husholdningsartikler
- Reiseutgifter
- TV-lisens, avis og telefon
- Fritidsaktiviteter

Indikatoren må sees i sammenheng med om kommunen sier at økonomisk sosialhjelp ytes etter statens veiledende satser, og om andre utgifter inkluderes i stønadssatsene.

Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan. Indikatoren viser noe om hvor godt kommunene ivaretar rettighetene til sosialhjelpsmottakere som har behov for langvarig og koordinerte tjenester, jfr. sosialtjenestelovens § 4-3 a om rett til individuell plan. Alle sosialhjelpsmottakere har ikke rett til individuell plan, og rapporteringen fanger ikke opp antall kommuner som ikke har slike behov. I tillegg kan det være sosialhjelpsmottakere som ikke ønsker å få individuell plan selv om de har rett eller behov for det. Dette sier heller ikke indikatoren noe om.

Har kommunen i løpet av de siste året gjennomført egen brukerundersøkelse i sosialtjenesten. Denne indikatoren kan si noe om hvorvidt sosialtjenesten involverer brukeren og gir dem innflytelse. En svakhet er at den ikke viser noe om hvilke svar brukerne har gitt i undersøkelsen, så en vil ikke kunne se om brukerne er fornøyde eller ikke.

6.7 Kostratallene for økonomisk sosialhjelp i forskningskommunene.

KOSTRA tallene for kommunene er hentet inn fra rapporteringene kommunene har sendt inn. I tillegg til å se på tallene for kommunen vil en se på hvordan kommunen ligger i forhold til fylket og kommunegruppen som kommunen tilhører. Dette for å kunne se utviklingen i forhold til både nærliggende kommuner i fylke og sammenlignbare kommuner på landsbasis. I kommunegruppene er kommunene fordelt etter folkemengde og rammebetingelser. Grupperingene er nærmere beskrevet av Langørgen og Aaberge (2011). Kommunene er gruppert i tre ulike dimensjoner:

1. Folkemengde, hvor vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere og store kommuner har 20000 eller flere innbyggere.
2. Bundne kostnader per innbygger, som er et mål på kommunens kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold.
3. Frie disponible inntekter per innbygger, som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning av kommunenes økonomiske handlingsfrihet.

I KOSTRA rapporteringen inneholder økonomisk sosialhjelp både bidrag og lån.

Som beskrevet tidligere i oppgaven kan det være vanskelig å sammenligne kostratallene for forskjellig kommuner med hverandre. Årsakene til at det kan være vanskelig å sammenligne kostratallene er at det gis rom for lokale tilpasninger på hvordan kommunene er organisert gjennom det lokale selvstyret. Det vil være vanskelig å sammenligning når kommunene som brukes i sammenligningen ikke har organisert tjenesten på samme måte.

I tillegg ser vi at indikatoren på dekningsgraden i sammenligningstallene også kan være ulik ut fra at målgruppene i kommunene er forskjellig sammensatt. Det kan være store forskjeller i målgruppen som er brukere av sosialhjelp i kommunene. Funksjonsgraden på brukerne kan være avgjørende for hvor store ressurser som blir brukt på brukeren.

Målgruppen kan gi store svingninger i kommunens bruk av midler til sosialhjelp. For en liten kommune kan små endringer i antall brukere utgjøre mye i midlene som brukes på sosialhjelp. En ”tung” bruker av sosialhjelp som flytter inn eller ut av en liten kommune gir store svingninger i sosialhjelpsbudsjettet. Dette sees best i små kommuner med forholdsvis små sosialhjelpsbudsjetter i forhold til store kommuner med store sosialhjelpsbudsjetter.

I kategorien antall mottakere av sosialhjelp vil denne kunne være forholdsvis høy i forhold til sosialhjelpsutbetalinger. En kommune kan oppleve å ha mange brukere innom for en kortere periode der det ikke tas ut mye midler til sosialhjelp. Dette vil gi utslag i indikatoren på stønadslengde. Det er ikke nødvendigvis slik at når en kommune har mange brukere av sosialhjelp så vil det være store utgifter på sosialhjelpsbudsjettet. Samtidig så kan det også være det motsatte med at en kommune har mange krevende brukere som tar ut mye av kommunens sosialhjelpsbudsjett.

Både før og etter NAV reformen har vi brukere som har søkt om andre ytelser som for eksempel uføretrygd. I påvente av saken behandles vil det kunne utbetales forskudd på en ”trygdeytelse”. Denne utbetalingen blir refundert når for eksempel uføretrygden utbetales, og da vil kommunen få dekket de utbetalinger som har vært for samme perioden som etterbetalingen av uføretrygden utbetales. En bruker kan ikke få utbetalt flere ytelser for samme tidsrom. Disse utbetalingene som kommunen gir i saksbehandlingsperioden vil alltid tilbakebetales av staten.

Kommunen kan også gi sosiale lån til brukere som i en kort periode har lav inntekt. Når det innvilges sosialt lån vil det være til brukere som vil ha mulighet til å tilbakebetale dette lånet når de er tilbake i arbeid eller påvente av annen inntekt. Det vil alltid bli foretatt en vurdering på om brukeren er i stand til å betjene et lån på sikt.

I noen tilfeller viser det seg etter at lånene er gitt at brukeren ikke klarer å tilbakebetale lånet, og da vil kommunen være i den situasjonen at de må innfri lånet og gjøre det om til bidrag., noe som gjør til at sosialhjelpsutgiftene for det året økes.

Når det gjelder forskudd på trygdeytelse og sosialt lån vil disse nødvendigvis ikke tilbakebetales eller ettergis i det samme året som utbetalingen finner sted. Dette kan medføre at rapporteringen vil være helt korrekt ved at den inneholder ytelser som er gitt ved tidligere rapporteringer og kommer igjen ved en senere rapportering.

I utdypende tjenesteindikatorer vil samlet stønadssum inneholde både bidrag og lån. Et sosialt lån vil bli innrapportert det året det utbetales, og samtidig kan en risikere at det også blir innrapportert det året det gjøres om til bidrag.

Jeg har valgt å bruke kostratallene når jeg skal se på utviklingen av sosialhjelp for de enkelte kommunene. Når en bruker kostratallene må en se de ”svakhetene” som kan ligge i sammenligningstallene både innenfor kommunen og mellom kommuner. Kommunene kan ha en ulik oppbygging av organisasjonen og forskjeller i målgrupper som gjør at tallene vil kunne gi variasjoner fra kommune til kommune.

Jeg har allikevel valgt å se kostratallene i kommunene opp mot landstall. Dette gjøres for å kunne se om utviklingen over tid er forholdsvis lik på de forskjellige nivåene, men en må ha i tankene at det kan ligge forskjeller i innrapporteringen av tallene.

Det som er mest interessant er utviklingen innenfor den enkelte av de kommunene jeg har forsket på. I utgangspunktet vil innrapporteringen for de forskjellige årene som jeg har sett på være forholdsvis like. Rapporteringssystemet i Kostra har ikke endret seg siden 2006, så at det skal være store forskjeller innen for samme kommune vil det nok ikke være.

Det vil foreligge svingninger innenfor samme kommune, men det vil utdypes når jeg går inn i tallene for den enkelte kommune. Ut fra innhentet informasjon fra kommunen vil en gi en forklaring på disse svingningene.

6.7.1 Risør kommune

Utviklingen av økonomisk sosialhjelp fra 2006 – 2011 er følgende ut fra KOSTRA rapporteringen fra Risør kommune, (tabell 6.7.1.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 778	1 884	2 046	2 186	2 153	2 206
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	4,6
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 992	3 174	3 413	3 637	3 574	3 630
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 835	1 906	1 932	2 170	2 123	1 948
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	61,3	60	56,6	59,7	59,4	53,7
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	-87	-	130	2	0	-79
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	-2,9	-	3,8	0,0	0,0	-2,2
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	284	296	253	282	249	242
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	4,1	4,3	3,7	4,1	3,6	3,5
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	7,0	7,2	6,1	6,8	6,0	5,8
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	6,3	6,6	5,6	6,4	5,7	5,4
Årsverk i sosialtjenesten	6,00	6,00	6,00	4,50	6,00	5,40
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	9 296 727	8 623 773	8 301 546	9 092 885	7 876 107	7 674 065
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	5 959	5 726	6 251	6 842	5 904	6 840
Gjennomsnittlig stønadslengde	5,4	5,0	5,2	4,7	5,3	4,6
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	5,7	4,3	4,6	5,0	5,2	4,2

Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	5,5	5,5	5,5	4,7	5,4	4,8
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	128	122	102	98	109	81
Andel mottakere med sosialhjelp/introduksjonsstønad som hovedinntekt	48,9	43,2	43,5	43,3	49,0	49,6
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	12 217	12 980	14 093	15 073	14 790	15 216
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	6,00	6,00	6,00	4,50	6,00	5,40
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	3,4	4,3	4,3

NAV kontoret ble etablert sommeren 2009. I forbindelse med etableringen ble det gjennomført nødvendig opplæring for ansatte både fra tidligere sosialkontoret og fra de to statlige kontorene. Av rapporteringen kommer det frem at kommunen hadde en betraktelig økning av antall sosialhjelpsmottakere i 2009 i forhold til 2008, 2010 og 2011, og at etableringen av kontoret og opplæringen kan ha vært en årsak til dette.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger har vært stabilt de 3 årene som er rapportert. Det samme gjelder for netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger mellom 20 – 66 år. Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger mellom 20 -66 år har vært stabilt de siste årene.

I følge rapporteringene var det en nedgang i antall årsverk i sosialtjenesten i 2009. Det opplyses at antall årsverk har vært stabilt over lang tid, med 6 årsverk. Kontoret mistet en stilling, men det er lenge siden. Det kan da virke som at innrapporteringen har en feilkilde i antall årsverk i sosialtjenesten. I 2011 har der vært en liten reduksjon i årsverk og dette skyldes en stilling som ble vakant i budsjettprosessen for dette året.

Samlet stønadssum (bidrag og lån) har hatt en betraktelig nedgang fra 2006 til 2011. Det ser ut som der er en stabilisering etter 2009. I 2009 var den samlede stønadsutbetalingen forholdsvis høy i forhold til foregående år og det vi ser etter 2009. Når vi spør ansatte og leder på kontoret er der ikke noe entydig svar på hvorfor dette året fikk en økning både i utbetalinger og antall brukere. Kontoret ble etablert i 2009 og kan være en årsak til denne økning. I etableringsperioden vil det være mye nytt som skal innføres og ansatte skal ha opplæring innenfor de nye tjenestene og IKT systemer for kontoret. Dette kan ha medført at oppfølgingen av brukerne ikke ble like god som årene før og etter etableringen.

En kan oppleve at når arbeidspresset blir stort vil man ofte oppleve at kontoret blir en ”utbetalingsautomat” for brukerne. Det er lett å kjøpe seg bedre tid ved å gi en bruker den

stønad som det søkes om uten å gå dypere inn i søknaden og brukerens behov. En annen årsak kan være at det ble enklere for personer som tidligere hadde problemer med å gå på sosialkontoret å ta kontakt med NAV kontoret. NAV kontoret ble ikke bare det tidligere sosialkontoret, men hadde også de gamle statlige ordningene. En person ville ikke føle seg like stigmatisert på et NAV kontor som et tidligere sosialkontor. En kombinasjon av disse to årsakene kan ha vært at både sosialhjelpsutbetalinger og antall brukere økte i 2009. Når 2010 kom var veiledere og ledere mer innarbeidet i NAV kontoret, og hadde da muligheter for å gjøre en grundigere jobb med brukerne av sosialhjelp, og ved å kunne betjene flere ytelser både fra stat og kommune med å få disse over i aktivitet eller en annen varig statlig ytelse. Det viser seg at kommunegruppe 11 som Risør kommune tilhører har hatt samme utvikling i samlet stønadssum og antall mottakere. For fylke har samlet stønadssum vært forholdsvis stabil, men antall mottakere har økt.

Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned og gjennomsnittlig stønadslengde har vært forholdsvis stabil de 3 siste årene. I stønadslengde har det vært en liten økning i 2010, men i 2011 ble denne betraktelig redusert. Utbetaling av sosialhjelp pr måned har vært forholdsvis stabil. Det vil si at med en nedgang både i antall brukere og stønadslengde har utbetalingene blitt høyere pr bruker.

Kommunen er restriktiv i bruken av utbetalingsformen sosialt lån. Brukere som har betalingsevne på sikt til å betjene et lån kan få innvilget sosialhjelpen som lån. Dette lånet er rentefritt lån. Det viser seg at mange av brukerne har dårlig betalingsevne slik at muligheten for lån ikke er tilstede. Blir betalingsevnen til brukeren svakere i løpet av tilbakebetalingsperioden kan NAV kontoret omgjøre lånet til bidrag. Dette gjøres noe, men stort sett blir lånene tilbakebetalt.

I tillegg til sosialt lån kan NAV kontoret innvilge forskudd på en statlig ytelse. Dette gjøres i for eksempel påvente av arbeidsavklaringspenger og individstønad. Denne ordningen brukes sjelden ved innvilgelse av dagpenger eller uføretrygd.

Når det gis forskudd på en statlig ytelse, legges det inn trekk i den ytelsen som bruker er innvilget. Dette er en ordning som ikke blir så ofte brukt.

NAV kontoret har fått en del brukere over på andre statlige ytelser, og dette har gitt seg utslag i at andelen av sosialhjelpsmottakere er gått ned. Dette fører igjen til at det jobbes aktivt med de unge brukerne og det viser seg at en del i denne gruppen også kommer over på andre ytelser eller i utdanning og arbeid.

Det jobbes aktivt på kontoret for å benytte seg av de rettighetene brukerne har i forhold til arbeidsavklaringspenger og uføreytelse.

Arbeidsledigheten i denne kommunen er lav, og det nyter brukergruppene innen sosialtjenesten godt av.

Selv om kontoret har jobbet aktivt for å få sine brukere ut i andre tiltak viser det seg at andelen av mottakere med sosialhjelp og introduksjonsstønad som hovedinntekt har økt. Dette kan blant annet skyldes at kommunen har 28 brukere av introduksjonsstønad.

Antall brukere innenfor rustjenesten har vært stabilt over tid.

6.7.2. Vennesla kommune

Utviklingen av økonomisk sosialhjelp fra 2006 – 2011 er følgende ut fra KOSTRA rapporteringen fra Vennesla kommune (tabell 6.7.2.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 442	1 256	1 557	1 610	1 717	1 617
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	5,1	4,3	4,8	4,6	4,8	3,8
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 458	2 130	2.625	2 699	2 862	2 679
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 395	1 167	1 206	1 312	1 627	1 547
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	56,7	54,8	45,9	48,6	56,9	57,7
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	180	181	483	549	326	448
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	7,3	8,5	18,4	20,3	11,4	16,7
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	412	376	426	435	424	376
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	3,3	2,9	3,3	3,3	3,2	2,8
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	5,6	5,0	5,6	5,6	5,3	4,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,1	4,6	5,1	5,1	4,9	4,3
Årsverk i sosialtjenesten	8,70	9,25	10,00	6,80	10,00	11,15
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	12 128 320	10 296 413	11 347 155	12 901 537	15 677 509	16 586 710
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	6 496	6 122	6 422	6 737	8 110	9 544
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,5	4,4	4,1	4,4	4,5	4,6

Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	3,7	3,6	3,5	4,0	4,0	4,5
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	4,9	4,8	4,5	4,6	4,8	4,7
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	139	115	114	142	131	134
Andel mottakere med sosialhjelp/ introduksjonsstønad som hovedinntekt	36,9	37,2	37,1	35,9	36,3	39,9
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	18 735	16 701	20 773	22 077	23 858	22 915
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	8,70	9,50	10,00	6,80	10,00	11,65
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	-	3,2	3,2

NAV kontoret ble etablert i desember 2007. Det ble også her gjennomført nødvendig opplæring for ansatte i perioden før og i oppstarten av NAV.

Kommunen opplevde en stor nedgang i antall brukere og utgifter til sosialhjelp det siste året med sosialkontor. Hvorfor denne ”droppen” skjedde i 2007 har ikke lederen noen eksakt forklaring på. En av årsakene kan være at arbeidsmarkedet var veldig godt og det var lett tilgang på jobber, noe som er positivt i forhold til brukere av sosiale tjenester. Med et godt arbeidsmarked vil vanskeligstilte grupper også få mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet.

Etter 2007 har det vært en jevn økning av sosialhjelpsmottakere frem til 2010 hvor det har vært nedgang de to siste årene. Tallet på mottakere er nå nede på 2007 nivået. Kommunen opplever at de har mange sosialhjelpsmottakere selv om antallet er redusert.

Samlet stønadssum (bidrag og lån) har økt fra 2007 og frem til og med 2011. Dette har skjedd selv om antall mottakere har blitt redusert de to siste årene.

NAV leder opplyser at stønadssatsene har økt de siste årene ved at det er blitt foretatt indeksregulering av satsene. Denne indeksreguleringen har gjort noe av utslaget på at satsene har økt, men allikevel er stønadsbeløpene større enn forventet.

Stønadslengden pr mottaker har lagt noe over landsgjennomsnittet, og har hatt en økning de siste årene. På landsbasis har stønadslengden gått ned de siste årene.

Mange av mottakerne har gått lenge på sosialhjelp og har ingen reserver å gå på i forhold til ekstrautgifter. Dette medfører at kommunen må inn å hjelpe brukerne med ekstrautgifter som kommer, og dette medfører større kostnader for kommunen. I tillegg har det vært forholdsvis lav terskel på å dekke ekstrakostnader for brukere.

Kontoret opplevde de første årene som litt kaotiske, og dette medførte også til at de ble litt ”slepphendte” med å utbetale stønad.

Kontoret ble også preget av en større nedbemanning innenfor statlig området de første årene etter etableringen. Denne nedbemanningen ble gjennomført i hele landet, men i Vest-Agder ble nedskjæringene tatt i hovedsak på lokalkontoret. Ved en slik nedbemanning på statlig side på kontoret, medførte dette at kommunalt ansatte måtte dekke opp de tjenestene som ble redusert. Med en slik bemanningssituasjon vil det være enklere å kjøpe seg tid ved å utbetale sosialhjelpsmottakerne stønad enn å gå dypere inn i hvert sosialhjelpstilfelle. I tillegg opplevde NAV kontoret at når nedbemanningen fra staten kom, sluttet flere av de kommunalt ansatte fordi presset på kontoret ble for stort. Det var heller ikke vanskelig å få tilgang på jobb andre steder.

Kontoret startet i 2008 med 10 årsverk, dette ble redusert til 6,80 i 2009, men i 2010 var det tilbake med 10 årsverk. Kostratallene for 2011 viser en økning på 1,15 stilling til 11,15 årsverk.

Når det gjelder utbetaling av sosialt lån har kontoret ikke fulgt helt intensjon med utbetaling av lån. Sosialt lån skal gis de brukerne som innen kort tid har mulighet til å tilbakebetale lånet. Er der ikke utsikter til at brukeren har midler til å tilbakebetale et sosialt lån skal stønaden utbetales som bidrag.

NAV kontoret har prøvd å skjerpe inn rutinene for tildeling av lån i forhold til finansloven, og låneutgiftene har blitt redusert noe. Kommunen har mye utestående på sosialt lån, og en del av disse lånene må gjøres om til bidrag. Kommunen prøver å gjennomføre en ”opprydding” i disse lånene ved slutten av hvert år.

Vennesla kommune har mye rusproblemer i kommunen. Dette medfører at NAV kontoret har ca. 120 rusbrukere som lever helt eller delvis av sosialhjelp. Dette antall brukere er stort i forhold til kommunens størrelse.

Kommunen har en egen avdeling og prosjekter der det jobbes aktivt ut mot rusmisbrukerne. Gruppen av rusmisbrukere blir stadig yngre og der er en sollid tilvekst av yngre brukere. NAV kontoret opplever at rusmisbrukerne ikke blir helt fanget opp av ”systemet” før de kommer opp i 20 års alderen og kommer ut i arbeid. Når de kommer i arbeid dukker problemene med å holde på jobben, og de kommer da på NAV kontoret.

Kommunen har nå fått midler til å opprette 2 stillinger fra fylkesmannen til ungdomssatsing, samt at kommunen også har gått inn med 1 stilling. Disse stillingene blir plassert på NAV kontoret.

Kostratallene viser en nedgang i netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger fra 2010. Samtidig er det en økning i netto driftsutgifter i tilbud til personer med rusproblemer i kommunen.

Dette stemmer godt overens med de opplysningene som gis av NAV leder og rådmannen i kommune.

Kommunen jobber med mange spennende prosjekter på tiltakssiden. Dette går i hovedsak ut på å sette inn tiltak rettet mot ungdom. Ved at kontoret er blitt tilført 3 nye stillinger vil dette føre til at det da blir kapasitet til å følge opp andre områder og brukergrupper.

I følge NAV lederen jobbes det nå med å ”reparere” i stedet for å jobbe forebygging blant brukergruppene innenfor sosialtjenesteområdet.

6.7.3 Grimstad kommune

Utviklingen av økonomisk sosialhjelp fra 2006 – 2011 er følgende ut fra KOSTRA rapporteringen fra Grimstad kommune (tabell 6.7.3.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 327	1 423	1 614	1 630	1 988	2011
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	4,8	4,6	4,8	4,6	5,8	4,7
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 208	2 363	2 672	2 701	3 286	3 329
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 327	1 505	1 659	1 496	1 517	1 632
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	60,1	63,7	62,1	55,4	46,2	49,0
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	-9	178	-11	339	629	616
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	-0,4	7,5	-0,4	12,5	19,1	18,5
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	544	474	463	500	534	453
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,8	2,4	2,3	2,4	2,6	2,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	4,6	4,0	3,8	4,0	4,2	3,5
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-	4,3	3,6	3,6	3,7	3,9	3,3

66 år						
Årsverk i sosialtjenesten	14,60	17,30	23,00	20,10	13,40	19,00
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	17 772 761	17 994 264	20 133 242	20 697 512	22 686 781	16 944 306
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	6 587	7 442	8 622	8 441	8 465	7 396
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,9	5,1	5,0	4,9	5,0	5,0
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	4,9	4,8	4,8	4,8	4,3	5,2
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	5,0	5,3	5,2	5,0	5,3	5,0
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	213	184	173	190	207	186
Andel mottakere med sosialhjelp/ introduksjonsstønad som hovedinntekt	55,7	55,1	53,6	52,2	44,9	36,9
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	28 053	30 756	34 923	34 952	42 483	44 165
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	18,70	20,40	27,00	23,20	18,80	24,30
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	0,6	0,5	0,5

Kommunen har en økning i netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger. Kommunen har også en betraktelig økning i antall sosialhjelpsmottakere fra 2008 til 2011. Samtidig som antall brukere blir flere, går andelen av mottakere ned i forhold til innbyggere i kommunen. Kommunen har tross økning av sosialhjelpsmottakere en relativt stor nedgang i utbetalinger av bidrag og sosialt lån.

Stønadslengden totalt for de som mottar sosialhjelp har vært forholdsvis stabil over tid, mens den blant unge mellom 18 – 24 år har hatt en økning.

Antall sosialhjelpsmottakere som får utbetalt sosialhjelp over 6 måneder har en liten reduksjon.

Grimstad er en universitetsby som tilrekker seg mange unge mennesker. NAV kontoret opplever at en del av studentene flytter til kommunen sammen med en partner som ikke er i arbeid eller i studie. Dette medfører en økning av denne gruppe som tar kontakt med NAV kontoret.

Ung i aldersgruppen 18 – 25 år som innvilges sosialhjelp skal ha arbeidsplikt. Det er nå innført arbeidsplikt på økonomisk sosialhjelp for alle brukere i arbeidsfør alder mellom 18-67 år der hvor helsetilstanden tillater det.

Kommunen har hatt et relativt høyt antall brukere på Kvalifiseringsprogrammet. De brukerne som ikke klarer å gjennomføre dette programmet blir tilbakeført til blant annet økonomisk sosialhjelp.

Kommunen opplever en betraktelig økning av rusproblemer i kommunen. Dette medfører at gruppen unge brukere og personer med rusproblemer utgjør den største brukergruppen på økonomisk sosialhjelp.

Siden kommunen har et stort studentmiljø fører dette til at boligmarkedet blir stramt og husleieprisene øker i forholdt til tidligere. NAV kontoret opplever at det er letter for en student å få en bolig enn en som er brukere av sosiale tjenester.

Kommunen har satt et tak på støtte til husleieutgifter på kr. 4 000. Husleieutgifter utover dette beløpet må leietaker selv betale. Dette medfører at NAV kontoret opplever en større pågang av søknader om støtte til ekstraavgiftene, fordi de bruker av stønaden som skal gå til livsopphold til å betale de resterende husleieutgiftene. I tillegg får kontoret inn mange søknader på strømavgifter.

På bakgrunn av dette har man søknader om supplerende sosialhjelp til å dekke restanser på husleie og strøm, samt tilleggssøknader til vanlig livsopphold.

Kommunen har lang ventetid for å få behandlet søknad om gjeldsrådgivning.

Det utbetales noe forskudd i påvente av behandling på en statlig ytelse. Dette forskuddet blir refundert når søknad om statlig ytelse innvilges.

Kommunen er restriktiv i utbetalingen av sosiale lån. Når det vurderes å gi sosialhjelp i form av lån vil brukerne bli sjekket om de har tilbakebetalingsevne. Låneordningen fungerer rimelig bra, og de aller fleste brukerne tilbakebetaler lånet i terminer.

Etter sammenslåingen har noen av brukerne kommet over på Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Veilederen sjekker alltid en bruker om den fyller kravene til å søke om en statlig ytelse.

NAV kontoret har egne ansatte som jobber opp mot ungdom og da blant annet med ”drop-out” problematikken. Kommunen opplever at det er en del ungdommer som dropper ut av skolen før de er ferdig med en utdanning. Dette gjenspeiler seg i at gruppen for unge brukere har økt de siste årene.

Kontoret vurderer strengt søknader på nødhjelp. Hvis en bruker ikke har penger igjen på konto får de beskjed om å sjekke hvilke hjelp de kan få av venner og familie før det utbetales nødhjelp. NAV kontoret synes det er vanskelig å få dokumentert disse søknadene.

Det gis ut matposer til personer som søker om nødhjelp istedenfor og utbetalt penger. Dette for å sikre at nødhjelpen går til livsopphold som mat.

6.7.4 Oppsummering

Det er i dette kapitlet tatt for seg utviklingen av økonomisk sosialhjelp i de tre forsknings kommunene. Det er her sett på utviklingen av økonomisk sosialhjelp som består av bidrag, sosialt lån og forskudd på trygdeytelse. I tillegg er det viktig å se hvordan utviklingen har vært av sosialhjelpsmottakere, og over hvor lang tid disse er brukere av sosialhjelp. Disse tre indikatorene sier hvordan utviklingen innenfor kommunen har vært fra oppstarten av NAV og frem til i dag. I tillegg til å se utviklingen innen kommunen opp mot landsutviklingen. Det er ikke like lett å sammenligne tallene for fylke, kostragruppe og landstallene. Dette fordi kommunene kan legge utgifter til ulike tjenester. Kostratallene for 2011 har kommet, men en ser at en del av tallene for fylke og kostragruppe er feil, derfor er ikke disse tatt med i sammenligningen.

Ut fra de tallene som foreligger for kommunen ser vi en økning av netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger fra 2006 og frem til i dag, mens antall brukere har blitt redusert. Stønadslengden pr sosialhjelpsmottaker har vært stabil eller har hatt en liten nedgang.

6.8 Kvaliteten og brukervedvirkning

For å vurdere kvaliteten på sosialtjenesten i kommunen er det blitt brukt KOSTRA tallene som er rapportert inn fra kommunene.

En del av de indikatorene som brukes i KOSTRA sier noe om kvaliteten på de kommunale tjenestene. Disse indikatorene vil ikke nødvendigvis gi et helhetlig bilde av kvaliteten på sosialtjenesten i kommunen, men de gir oss indikator på hvordan kvaliteten er. I KOSTRA

rapportering hos Statistisk sentralbyrå gir en definisjon på kvalitet og den tar utgangspunkt i brukerbehovet for de aktuelle tjenestene. Definisjonen er:

- *Kvalitet er helheten av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dens evne til å tilfredsstille krav eller behov*
- *En kvalitetsindikator viser status eller utvikling i disse egenskapene.*

Kvaliteten på sosialtjenesten på landsbasis fra 2006 til 2010 er følgende ut fra KOSTRA rapportering fra kommunene, (tabell 6.8.1):

		2006	2007	2008	2009	2010
1	Andel sosialhjelpsmottaker med stønad i 6 måneder eller mer	30	30	30	29	26
2	Gjennomsnittlig stønadslengde	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9
3	Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	-	-	-	-	-
4	Andel av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottaker uten barn	88	95	95	96	97
5	Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan	-	5,3	4,6	4,5	4,0
6	Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	4,6	3,9	4,3	4,0

Rapporten viser ikke et helt reelt bilde av hvordan kvaliteten er på sosialtjenestene på landsbasis. Ved å gå igjennom innrapporteringen for 2010 viser det seg at det er ulike antall kommuner som har rapportert inn tall på de forskjellige indikatorene.

Det er 377 kommuner som har rapportert inn andel sosialhjelpsmottakere med stønad mer enn 6 måneder eller mer, mens det er 427 kommuner som har rapportert inn gjennomsnittlig stønadslengde. Innrapporteringen for de tre siste indikatorene er henholdsvis 429, 186 og 182 kommuner.

KOSTRA har definert hva som menes med de forskjellige indikatorene i rapporten.

Definisjonen på indikatorene er:

1. Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer:

Indikatoren kan måle i hvilken grad Sosialtjenestelovens intensjon om å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne gjør seg gjeldende. I hvilken grad greier kommunens sosialtjeneste å gi riktige tilbud for å få mottakeren over til andre inntektskilder til livsopphold (enn økonomisk sosialhjelp).

Mottak av økonomisk sosialhjelp kan gi et negativ stigma som det er viktig å redusere til et minimum. Men på den annen side er det viktig med rett tiltak til rett tid, noe som for

enkelte mottakere kan vise seg å være lengre stønadstid.

Indikatoren viser resultat kvalitet.

2. Gjennomsnittlig stønadslengde

Indikatoren kan måle i hvilken grad Sosialtjenestelovens intensjon om å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne gjør seg gjeldende. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig inntektssikring i påvente av tiltak, arbeid eller trygd. Indikatoren kan sies å belyse i hvor stor grad Sosial- og helsedirektoratets kvalitetsstrategi om at tjenestene skal være virkningsfulle, trygge og sikre, blir oppfylt.

Indikatoren viser resultat kvalitet.

3. Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten.

Denne indikatoren kan si noe om sosialtjenesten involverer brukerne og gir dem innflytelse. En svakhet ved indikatoren er at vi ikke har noen oversikt over hva brukerne svarer på selve brukerundersøkelsen. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvorvidt brukerne er fornøyde med tjenesten eller ikke.

Indikatoren viser prosess kvalitet.

4. Andel av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottaker uten barn.

I hvilken grad inkluderer kommunen i sin stønadssats de samme utgiftene som angitt i de statlige veiledende retningslinjene. De statlige veiledende retningslinjene omfatter utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet: mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål).

Indikatoren viser hvor mange av de følgende utgiftene som inngår i kommunens stønadssats for enslige stønadsmottakere uten barn:

- Mat/drikke
- Klær og sko
- Husholdningsartikler
- Reiseutgifter
- TV-lisens, avis, telefon
- Fritidsaktiviteter

Indikatoren må ses i sammenheng med om kommunen sier at økonomisk sosialhjelp ytes etter statens veiledende satser - og om andre utgifter inkluderes i stønadssatsen.

5. Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan.

Indikatoren sier noe om hvor godt kommunen ivaretar rettighetene til sosialhjelpsmottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, jf. Sosialtjenestelovens § 4-3a om rett til individuell plan. Dersom man har rett på individuell plan, skal man også få oppnevnt en koordinator for denne. Gitt at kommunen har mange sosialhjelpsmottakere med sammensatte behov er det positivt med høyt tall på indikatoren. Det understrekes at ikke alle sosialhjelpsmottakere har behov eller rett på individuell plan, og indikatoren fanger ikke opp antall i kommunen med slike behov. Siden denne rettigheten er vanskelig å måle brukes alle sosialhjelpsmottakere som nevner i brøken. Det må også tas høyde for at det kan være mottakere som ikke ønsker individuell plan selv om de har rett på det/behov for det. Hvorvidt mottakere takker nei til et tilbud fra kommunen om individuell plan sier indikatoren heller ingenting om. Indikatoren kan sees i sammenheng med indikatoren "Andel sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan". Populasjonen er sosialhjelpsmottakere i kommunen.

6. Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan.

Indikatoren sier noe om hvor godt kommunen ivaretar rettighetene til sosialhjelpsmottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, jf. Sosialtjenestelovens § 4-3a om rett til individuell plan. Gitt at kommunen har mange sosialhjelpsmottakere med sammensatte behov er det positivt med høyt tall på indikatoren. Det understrekes at ikke alle sosialhjelpsmottakere har behov eller rett på individuell plan, og indikatoren fanger ikke opp antall i kommunen med slike behov. Siden denne rettigheten er vanskelig å måle brukes alle sosialhjelpsmottakere som nevner i brøken. Det må også tas høyde for at det kan være mottakere som ikke ønsker individuell plan selv om de har rett på det/behov for det. Hvorvidt mottakere takker nei til et tilbud fra kommunen om individuell plan sier indikatoren heller ingenting om. Indikatoren kan sees i sammenheng med indikatoren "Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan". Populasjonen er sosialhjelpsmottakere i kommunen.

6.8.1 Risør kommune

Kvaliteten på sosiale tjenester i forhold til innrapportering til KOSTRA, (tabell 6.8.1.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel sosialhjelpsmottaker med stønad i 6 måneder eller mer	45	41	40	35	44	33
Gjennomsnittlig stønadslengde	5,4	5,0	5,2	4,7	5,3	4,6
Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei

Andel av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottaker uten barn	80	83	83	67	67	50
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan	-	-	-	-	-	-
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	-	-	-	-	-

NAV kontoret har hatt en stabilitet i andelen på sosialhjelpsmottakere over 6 måneder. Det har vært en ”dropp” i 2009, som det ikke er noen forklaring på. Stønadslengden har også vært forholdsvis stabil. Kommunen ligger godt over landsgjennomsnittet både på sosialhjelpsmottakere over 6 måneder og stønadslengde.

I 2011 har det vært en nedgang i andelen på sosialhjelpsmottakere over 6 måneder som nå er nede under nivået i 2009. I tillegg har det vært en reduksjon i stønadslengde i 2011.

Det er en stor nedgang i andelen av de statlige veiledende utgifter som inngår i kommunale stønadsnormer for enslige mottakere uten barn. Den er redusert fra 83 til 67 de to siste årene. Det opplyses om at de statlige veiledende satsene for sosialhjelp brukes ved kontoret, men det er mulig at disse er revidert i forhold til retningslinjene i Rundskriv A-2/2011.

Brukere som ønsker individuell plan søker om dette til en systemkoordinator som er utenfor NAV kontoret. I denne kommunen er ikke NAV kontoret egen enhet, men en del av en annen enhet. Hvis en bruker blir innvilget individuell plan vil denne bli utført av den tjenesten som brukeren hører til under.

Hvis en skal inn på kvalifiseringsprogrammet vil alle som ønsker det få individuell plan. Det er brukeren selv som bestemmer om det skal utarbeides en slik plan.

Det er gjennomført de brukerundersøkelsene som er pålagt fra NAV. Mange av spørsmålene i denne undersøkelsen er rettet mot de tidligere trygdeytelsene, og gir ikke godt nok bilde av hvordan kontoret jobber med brukere ut mot arbeid og aktivitet.

NAV kontoret har eget brukerutvalg.

6.8.2 Vennesla kommune

Kvaliteten på sosiale tjenester i forhold til innrapportering til KOSTRA, (tabell 6.8.2.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel sosialhjelpsmottaker med stønad i 6 måneder eller mer	34	31	27	33	31	36
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,5	4,4	4,1	4,4	4,5	4,6
Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja

egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten						
Andel av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottaker uten barn	80	100	100	100	100	100
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan	-	1,9	2,1	1,8	-	
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	1,9	1,9	1,1	-	

Kontoret har hatt en stabil andel sosialhjelpsmottakere, men har hatt en liten nedgang det siste året. Stønadslengden har gått noe opp de siste årene. Kommunen ligger noe over landsgjennomsnittet på både andel sosialhjelpsmottakere over 6 måneder og på stønadslengde.

NAV kontoret har egen koordinator som jobber med individuell plan. Denne stillingen ble opprettet i 2011 og er dermed ikke i denne rapporteringen. Det skal være laget individuell plan for flere brukere, men rapporteringen skjer via saksbehandlersystemet, og det er dermed usikkerhet hvorfor det ikke ble rapportert noen tall for 2010.

Det ble gjennomført brukerundersøkelse i 2010 som NAV kontoret kom veldig godt ut av. Det som er utfordringen med brukerundersøkelser innenfor tidligere sosiale tjenester er å få nok respondenter til å besvare undersøkelsen for å få et reelt bilde av kvaliteten på tjenesten. Det skal settes i gang en ny brukerundersøkelse om kort tid.

6.8.3 Grimstad kommune

Kvaliteten på sosiale tjenester i forhold til innrapportering til KOSTRA, (tabell 6.8.3.1):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel sosialhjelpsmottaker med stønad i 6 måneder eller mer	39	39	37	38	39	41
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,9	5,1	5,0	4,9	5,0	5,0
Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Andel av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen for enslige mottaker uten barn	80	100	83	100	83	100
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan	-	5,3	2,2	4,0	4,1	4,6
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	5,5	1,7	1,6	1,7	2,6

NAV kontoret har hatt en stabilitet både i andel sosialhjelpsmottakere over 6 måneder og stønadslengde. Kommunen ligger godt over gjennomsnittet på landsbasis både på andel sosialhjelpsmottakere over 6 måneder og stønadslengde.

NAV kontoret har ikke utarbeidet mange individuelle planer. Kontoret har utarbeidet ca. 5 -6 med individuell plan hvor NAV kontoret er koordinator for.

Det er ikke blitt gjennomført noen brukerundersøkelse på sosiale tjenester siden NAV kontoret ble etablert.

6.8.4 Oppsummering

I dette kapitlet har en gått inn og sett på kvaliteten på sosialhjelpen, samt sett på hvilke medvirkning brukerne har inn på NAV kontoret i forhold til den økonomiske sosialhjelpen. Det er vanskelig å måle kvaliteten og brukermedvirkningen, og derfor blir denne vurdert ut fra å se på hvor lenge en bruker går på sosialhjelp. I loven står det at dette er en midlertidig stønad som skal hjelpe brukerne over i inntektsgivende arbeid eller inn i andre varige ytelser. Det blir også undersøkt hvor stor andel av de veiledende utgiftene som inngår i den kommunale stønadsnormen. Når det gjelder utgifter som skal inngå i stønadsnormen er det utarbeidet retningslinjer i Rundskriv A-2/2011 fra Arbeidsdepartementet. For å kunne se utviklingen innen brukermedvirkning vil den vise seg i form av gjennomførte brukerundersøkelser og hvor mange som har fått utarbeidet individuell plan.

6.9 Kvalifiseringsprogrammet

Når NAV kontor ble etablert ble ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad innført for kontoret. Dette var et ledd i styringen av arbeidslinjen og aktivitetslinjen i NAV kontorene.

I St. meld. nr. 9 (2006-2007) om Arbeid, velferd og inkludering presenterte regjeringen et forslag om innføring av kvalifiseringsprogrammet og sikre en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad) som et virkemiddel. I St. melding nr. 14 het det:

”behov for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessige og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre periode.”

Ved utarbeidelse av tiltak og gjennomføring av kvalifiseringen er dette avhengig av et nært samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten.

Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer som er i yrkesaktiv alder og har en nedsatt arbeidsevne. Retten til å delta i dette programmet forutsetter at brukeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering. I tillegg må det foreligge en tett og koordinert bistand gjennom hele programmet, og at arbeids- og velferdsetaten kan tilby et tilpasset program.

Kvalifiseringsprogrammet er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I loven står det hva kvalifiseringsprogrammet skal innholde, og det skal inneholde et arbeidsrettet tiltak og arbeidssøkning. I tillegg kan programmet inneholde andre tiltak som kan støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Det vil si opplæringstiltak, motivasjonstrening og mestringstrening. Det vil si at programmet skal tilpasses den enkelte bruker og de forutsetningen denne bruker har i forhold til å komme i aktivitet.

Kvalifiseringsstønad er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp, og for deltakere under 25 år vil de motta 2/3 stønad. I tillegg til stønaden ytes det et barnetillegg.

Alle tre forskningskommunene har innført kvalifiseringsprogrammet.

6.9.1 Risør kommune

Kommunen hadde mange brukere som ble satt på kvalifiseringsprogrammet når dette ble innført. Det viste seg at mange av disse brukerne var så dårlige at de ikke klarte å følge opp intensjonen i programmet, og dermed ble tatt ut av ordningen.

Disse personene ble vurdert inn i andre statlige ordninger som var mer tilpasset brukerne. Flere bli satt på arbeidsavklaringspenger for å gå inn i et behandlingsopplegg.

Kontoret opplever ikke den store formidlingseffekten av kvalifiseringsprogrammet. Det er få brukere som har blitt formidlet ut i arbeidet. Det har derimot vært flere som er blitt avklart mot andre ordninger innenfor NAV systemet.

Kontoret hadde ca. 10 brukere ved årsskiftet, og målet er at det skal være 9 brukere inne på kvalifiseringsprogrammet.

Det oppleves enklere å få brukere ut i de private bedriftene i kommunen enn i det kommunale når det skal settes i gang tiltak rundt en bruker.

Kontoret har et ønske om å få en person som kan ta oppfølgingen på brukere innen kvalifiseringsprogrammet og kontakten ut mot arbeidsgivere. Det er viktig med en tett oppfølging av brukeren og bedriften for å få programmet til å fungere så hensiktsmessig som

mulig. Nå benytter kontret seg av andre instanser som Arbeid med bistand for å følge opp brukerne.

6.9.2 Vennesla kommune

Det ble et veldig stort fokus på innsøking til kvalifiseringsprogrammet ved oppstart av tiltaket. Kontoret lå godt over måltallene som ble tillagt kontoret.

Det viser seg i ettertid at det ble en litt ukritisk innsøking i programmet. Brukerne hadde ikke fått tydelige aktivitetsplaner og brukerne fikk tilbud hele uken. I tillegg skulle NAV kontoret ha en tett oppfølging av alle brukerne i programmet. Det viste seg at flere av brukerne etter hvert gikk ut av programmet, og det ble da færre brukere som ble tatt inn i programmet igjen. I 2011 har vært et år hvor NAV kontoret har lagt lavt i forhold til brukere av kvalifiseringsprogrammet.

Noen av brukerne av kvalifiseringsprogrammet har blitt formidlet ut arbeid, andre har kommet i gang med utdanning. Flere av brukerne blir avklart inn mot andre ordninger i NAV som blant annet uføretrygd. Andre brukere kommer tilbake til sosialhjelp. Dette er brukere som har så store utfordringer at de ikke klarer å stå i et tilpasset program. Disse brukerne har heller ikke rettigheter inn mot andre ytelser i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kvalifiseringsprogrammet har gjort til at NAV kontoret har fått en bedre oversikt over sine brukere og hvilke aktivitetsnivå disse er på. I tillegg sitter NAV kontoret på en stor portefølje av tiltak, og trenger ikke å videreformidle brukerne til andre instanser.

6.9.3 Grimstad kommune

Kvalifiseringsprogrammet hadde stor innsøking og mange brukere i 2010. NAV kontoret har vært opp i 51 brukere av programmet, men gjennomsnittet av brukere skal være 35 i 2012. Det har vært brukere som har hatt problemer med å gjennomføre kvalifiseringsprogrammet, men det har ikke vært automatikk i å ”kaste ut” brukere som oppfyller kravene til kvalifiseringsprogrammet. Disse brukerne har fått mulighet til og avsluttet programmet på en naturlig måte.

Flere brukere av kvalifiseringsprogrammet har blitt formidlet over i arbeid og utdanning. Andre brukere er blitt avklart inn mot andre tiltak innenfor arbeids- og velferdsetaten som uføretrygd og arbeidsavklaringspenger for å komme i behandling.

NAV kontoret gir en god individuell oppfølging av brukerne av kvalifiseringsprogrammet. Forventningen var stor fra NAV kontoret side for brukere som ble overført til programmet. Forventningene var at kvalifiseringsprogrammet skulle gi brukere mulighet til å gå over i ordinært arbeid ved hjelp av andre mer målrettet tiltak som eksempelvis lønnstilskudd i en oppstartsperiode.

Kvalifiseringsprogrammet er noe dyrere enn økonomisk sosialhjelp for kommunen på kort sikt, men på langsikt vil dette kunne redusere kommunens utgifter hvis brukerne blir formidlet ut i arbeid.

6.9.4 Oppsummering

Ved at kommunene opprettet NAV kontor ble det også innført en et nytt tiltak for langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp. Dette var et ledd i å få flere av de passive langtidsbrukerne over i aktivitet. Dette tilbudet er et "lavterskel" tilbud for denne brukergruppen, men det forutsetter at brukeren er i en eller annen form for arbeid eller aktivitet. Brytes dette vil bruker bli tatt ut av ordningen. Vi ser at kommunene har fått mange inn i denne ordning fra starten av, men det viser seg at det nå blir en nedgang i antall brukere. Kommunene selv mener at de nå er nede på et mer forventet antall brukere.

6.10 Oppsummering

Dette er hovedkapitlet i oppgaven der en går inn i den enkelte kommune for å se hvordan utviklingen har vært innenfor økonomisk sosialhjelp. I tillegg til dette har en sett på hvilke forventinger som kommunene hadde i forkant av etableringen av NAV kontoret. De funn som er gjort bygger på intervjuer med ledere av NAV kontoret samt kostratallene fra 2006 til 2011. Kostratallene som foreligger for 2011 har der vært en del feil i, men det ser ut som at tallene for kommunene er riktige.

Ved vurdering av utviklingen innenfor økonomisk sosialhjelp har en plukket ut fire typer indikatorer som sier noe om utviklingen. Disse indikatorene er prioriteringer som ser på utbetalingen omgjort til pr innbygger, dekningsgraden som sier noe om antall brukere og antallet i forhold til innbyggere, utdypende tjenesteindikator som viser hvor mye penger kommunen bruker på økonomisk sosialhjelp, og hvor lenge brukeren har denne ytelsen, og tilslutt har jeg tatt med sosialtjenesten som inkluderer sysselsettingstiltakene.

Det har gått relativt kort tid fra NAV ble innført til i dag så det kan være vanskelig å se en konkret og riktig utvikling innenfor økonomisk sosialhjelp. I tillegg har kontorene vært inne i

en etableringsfase som har vært krevende, og denne kan ha påvirket utviklingen for kommunen.

Kommunene hadde forventning inn i NAV for sine brukere. Disse forventningene var at for brukere av økonomisk sosialhjelp ville det være lettere å kunne se en helhet for brukeren. Man så for seg at det ville bli lettere å se mulighetene i form av aktiviteter eller å kunne gi disse personene en mulighet til å komme over på en riktigere ytelse i form av for eksempel uføretrygd. For å kunne se om denne forventningen ble innfridd, har en gått inn og sett på om der har vært endringer i brukergrupper og utbetalingsmønster etter NAV reformen.

Det ble også innført kvalifiseringsstønad som et nytt tiltak ved innføringen av NAV for kommunene. Dette tiltak skulle hjelpe langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp ut i arbeid og aktivitet. Det er gjort en undersøkelse på hvordan de tre kommunene har benyttet seg av dette tiltaket, og om det har vært noen endringer i forhold til bruken av denne i løpet de årene som kommunen har hatt NAV kontor.

For å danne et helhetlig bilde av kommunens tjeneste for sosialhjelpsbrukere er et viktig å se både på hvordan bruken av økonomisk sosialhjelp er, men det er også viktig å si noe om hvilke medvirkning har brukerne inn i NAV. Dette kan sees i kvalitetstallene til kommunene i Kostra, samt at en har tatt opp dette spørsmålet under intervjuet av NAV lederne.

7.0 Analyse

7.1 Utviklingen av økonomisk sosialhjelp på landsbasis

Intensjonen for å iverksette NAV reformen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad og sosialhjelp. I tillegg var det å skape en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning. Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006, og det ble fra starten opprettet 25 pilotkontoret som skulle teste ut blant annet IKT løsninger, arbeidsmetoder, nye roller og kompetansebygging.

Etter dette ble kommunene faset inn etter en gitt plan for de forskjellige fylkene. Kontoret ble etablert fra 2007 og helt frem til i 2011, som igjen fører til at kommuner har ulike muligheter til å sammenligne effekten av NAV. Dette vil gi seg utslag når en skal sammenligne kommunene på landsbasis inn mot økonomisk sosialhjelp. Hvilke tjenester som er blitt tatt med over i NAV kan spille en rolle i rapporteringen for den enkelte kommune.

Intensjonen i NAV reformen var flere i aktivitet og færre på stønad og sosialhjelp. Dette vil ut fra intensjonen si at man skal se en utvikling innenfor kommunens økonomiske sosialhjelp der utgiftene til sosialhjelp vil reduseres. I økonomisk sosialhjelp ligger tallene for bidrag, sosialt lån og forskudd på trygdeytelser. Det ligger også for de fleste kommunene utgifter til rusmisbrukere.

For å kunne vurdere utviklingen innenfor økonomisk sosialhjelp har en brukt kostratallene fra kommunene. Alle landets kommuner rapporterer inn til SSB og kostra hvert år. Når jeg har gått inn i kostratallene er det noe ulikt hvor mange kommuner som rapporterer inn på de forskjellige tiltakene, men det ligger ett gjennomsnitt opp mot 430 kommuner. Når jeg skal vurdere tallene, har jeg tatt utgangspunkt i indikatorene prioriteringer, dekningsgrad, utdypende tjenesteindikatorer og sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak. Som nevnt tidligere i oppgaven vil det alltid ligge en hvis usikkerhet i tallene for alle kommunene. Dette fordi kommuner legger inn forskjellige utgifter og inntekter inn til kostrasystemet. Derfor kan dette gi et feil sammenligningsgrunnlag, viser til rapport nr. 16-2011 av Ranheim og Østre om manglende komparabilitet i kommunale data.

Kostratallene er den eneste måten å kunne få en sammenligning og utvikling innenfor kommunens tjenesteområder, slik at jeg har valgt å bruke kostratallene for å se utviklingen innenfor økonomisk sosialhjelp på landsbasis.

På landsbasis ser man følgende utvikling av økonomisk sosialhjelp.

Det har vært en økning av netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger fra kr. 1516 til kr. 1792 i perioden 2006 til 2011. Ser vi utviklingen i prosent av de samlede netto driftsutgiftene viser denne en nedgang på 1,8 % for samme periode. Andelen av driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger har også hatt en nedgang på over 10 %. Driftsutgifter til personer med rusproblemer har økt i samme periode.

Ser en på dekningsgrad for økonomisk sosialhjelp har antall sosialhjelpsmottakere blitt redusert fra 2006 til 2010. Det var en stor nedgang i sosialhjelpsmottakerer fra 2006 – 2007, mens tallet har hatt en jevn økning fra 2007 til 2010. Kostratallene for 2011 på indikatoren er feil på landsbasis.

Tar en andel av sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere har det vært en nedgang fra 2006 til 2011. Antall årsverk i sosialtjenesten har vært forholdsvis stabil med en liten nedgang i perioden.

Tar en samlet stønadssum som innbefatter bidrag og lån ser vi at denne summen har vært forholdsvis stabil i perioden fra 2006 til 2010. Det var en nedgang i 2007, men etter dette har

tallene økt og blitt forholdsvis stabile med en liten nedgang i 2010. Lengden på stønadsperioden som en bruker får utbetalt økonomisk sosialhjelp har blitt redusert i perioden 2006 til 2010. Det har også vært en nedgang for langtidsbrukere med stønadslengde mer enn 6 måneder og de brukere som har sosialhjelp eller introduksjonsstønad som eneste inntekt.

Det som går igjen når en ser kostratallene for økonomisk sosialhjelp er at kommunene har forholdsvis stabile utgifter til sosialhjelp, men at både antall brukere og lengden på tiden en bruker har sosialhjelp er redusert.

Går en inn å ser tallene for de to fylkene jeg har kommuner i (Aust- og Vest-Agder), samt kostragruppen vil en se en noe lignende utvikling, men antall brukere har ikke hatt samme nedgang som på landsbasis.

7.2 Utvikling av økonomisk sosialhjelp i forskningskommunene.

For forskningskommunene er det også tatt utgangspunkt i kostratallene som kommunene har rapportert inn. Det vil som jeg har skrevet tidligere være noe variasjon i rapporteringen, men ser man utviklingen innen en og samme kommune vil en få et forholdsvis godt sammenligningsgrunnlag.

Jeg velger derfor å se isolert sett utviklingen innenfor kommunen når jeg skal vurdere om etableringen av NAV har hatt påvirkninger i forhold til intensjonen i NAV reformen. Samtidig vil jeg også ta utgangspunkt i intervjuene jeg har gjort med lederne på NAV kontorene. I disse intervjuene kan det komme frem viktig informasjon om hvordan utviklingen oppleves ute på de lokale NAV kontorene.

7.2.1. Risør kommune

Utviklingen av sosialhjelp har hatt en forholdsvis lik utvikling som på landsbasis. Det har vært en jevn økning av netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger fra 2006 til 2011. Nettodriftsutgifter i 2006 var kr. 1 778 og i 2011 var den kr. 2 206. Samtidig har netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av de samlede netto driftsutgifter hatt en nedgang på 0,7 %. Ut fra innrapporteringen til SSB og kostra ser det ut til at tallene som kommer frem for netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer har vært noe varierende. Det er vanskelig å lese tallene, men ut fra de tallene som er oppgitt er det en endring fra - 87 i 2006 til -79 i 2011.

Antall sosialhjelpsmottakere har hatt en stor nedgang fra 2006 til 2011. Det har vært en reduksjon fra 284 i 2006 til 242 i 2011. I årene 2007 og 2009 har det vært en økning, men generelt har det vært en nedgang i perioden. Det samme gjelder andelen av sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere for samme periode.

Kommunen har hatt en nedgang i utbetaling av stønad (bidrag og lån) i perioden. I 2006 utbetalt kommunen kr. 9 296 727 i stønad, mens i 2011 var utbetalingen på kr. 7 674 065. Dette er en nedgang på kr. 1 622 662 for perioden. I 2009 hadde kommunen en økning i utbetalinger, og det var det samme året som NAV kontoret ble etablert. Gjennomsnittlig stønadslengde har blitt redusert fra 5,4 måneder til 4,6 måneder for hele perioden. I tillegg har andelen av langtidsbrukere av sosialhjelp over 6 måneder blitt redusert fra 128 til 81. Andelen av mottakere med sosialhjelp eller introduksjonsstønad som hovedinntekt har vært ikke hatt samme nedgang de siste årene. Det var en reduksjon fra 48,9 i 2006 til 43,3 i 2009, etter dette har andel økt til 49,6 i 2011.

Kommunen har hatt en god nedgang av både bruken av midler til økonomisk sosialhjelp, og både brukere og lengden på utbetalingene har hatt en reduksjon. Det har ved NAV kontoret vært jobbet aktivt med spesielt langtidsbrukere av sosialhjelp, og benyttet den kunnskapen som har vært om brukere inn mot andre mer varige ytelser i NAV.

Andel av mottakere som har sosialhjelp/introduksjonsstønad som hovedinntektskilde har økt, og dette mener de kommer på bakgrunn av at kommunen har forholdsvis mange brukere på introduksjonsstønad.

7.2.2. Vennesla kommune.

Kostratallene for Vennesla kommune viser noe av den samme utviklingen som på landsbasis. Det har vært en økning i netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger i årene 2006 til 2010, men i 2011 har det vært en reduksjon. Samtidig har netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av de samlede netto driftsutgiftene hatt en reduksjon på 1,3 %. Netto driftsutgifter til personer med rusproblemer har økt betraktelig i perioden 2006 til 2011.

Vennesla kommune har hatt en jevn økning i antall sosialhjelpsmottakere fra 2006 til 2010 fra 412 til 424 mottakere, med et dropp i 2007. Tallene for 2011 viser at de nå er ned på 376 som er samme tallet som i 2007. Andelen av mottakere i forhold til innbyggere har hatt samme utvikling som antall mottakere.

Selv om kommunen har hatt en nedgang i antall sosialhjelpsbrukere har utbetalingen til sosialhjelp økt fra 2006 til 2011. Økningen er fra kr. 12 128 320 i 2006 til kr. 16 586 710 i 2011. Dette vises også på gjennomsnittlig utbetaling pr måned som har økt fra kr. 6 496 i

2006 til kr. 9 544 i 2011. Gjennomsnittlig stønadslengde har også vært forholdsvis stabil for hele perioden på ca. 4,5 måneder. Andelen av langtidsmottakere over 6 måneder har hatt en liten nedgang i perioden, samtidig som andelen av mottakere som har sosialhjelp og introduksjonsstønad som hovedinntekt har økt.

NAV kontoret har hatt forholdsvis mange sosialhjelpsmottakere over tid, og har hatt en jevn økning frem mot 2010. Disse brukerne har lite eller ingen reserver å gå på, slik at det utbetales mye ekstrautgifter til disse brukerne, samtidig som det har vært forholdsvis lav terskel for slike utbetalinger. Det har blitt foretatt en indeksregulering av stønadssatsene de senere årene, noe som har medført til at utgiftene til sosialhjelp har økt betraktelig. I tillegg var kontoret i en vanskelig etableringsfase med nedbemanning på statlig side, noe som førte til et stort arbeidspress på de kommunalt ansatte som var igjen på kontoret.

7.2.3 Grimstad kommune.

I likheten med de to andre kommunene følger Grimstad forholdsvis samme utvikling som på landsbasis. Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger har hatt en jevn økning fra 2006 til 2011. Det har vært stabilitet i prosent av de samlede netto driftsutgiftene på i overkant av 4,5 %. Det var kun 2010 som skilte seg ut med en prosent på 5,8.

Det har vært en kraftig økning i nettodriftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer i perioden fra -9 i 2006 til 616 i 2011.

Kommunen har hatt en stor nedgang i antall sosialhjelpsmottakere fra 2006 med 544 brukere til 2011 med 453 brukere. Dette gjenspeiler seg også i andel av brukere i forhold til innbyggere med en nedgang.

Kommunen har også hatt en god nedgang på utbetalinger til bidrag og lån i perioden fra kr. 17 772 761 i 2006 til kr. 16 944 306 i 2011. Utgiftene hadde sin topp i 2010 med kr. 22 686 781.

Den gjennomsnittlige utbetalingen pr måned ligger på ca. kr. 7 300, dette er en økning fra 2006, men en nedgang i forhold til 2007 til 2010. Gjennomsnittlig stønadslengde ligger forholdsvis stabilt på ca 5,0, men har hatt en liten økning på unge brukere. Antall langtidsbrukere over 6 måneder og andelen av mottakere med sosialhjelp og introduksjonsstønad som hovedinntekt har hatt en god reduksjon.

NAV kontoret opplever at det er de unge brukerne som øker mest siden kommunen er en universitetsby. I tillegg har det vært stor økning i antall rusmisbrukere. Dette gjenspeiles i kostratallene. Kommunen er forholdsvis restriktiv i utbetaling av boutgifter med grense på boutgifter og med nødhjelp.

Nå blir en bruker sjekket opp mot om det er andre ordninger innenfor kontoret som er aktuelle før sosialhjelp utbetales. I tillegg er det arbeidsplikt for unge sosialhjelpsbrukere. Det jobbes også med å få dette til for langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp.

7.3. Kvalifiseringsprogrammet

Når kommunen opprettet NAV kontor ble ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad innført. Dette var et ledd i styringen av arbeidslinjen og aktivitetslinjene i NAV. Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer i yrkesaktivalder og har en nedsatt arbeidsevne, og at det er foretatt en arbeidsevnevurdering. De personene som vil bli brukere av denne ordningen er personer som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over en lengre periode.

NAV kontorene skal gi en god individuell oppfølging av de brukerne som er i ordningen. I tillegg vil brukerne få en bedre utbetaling mens de er i programmet i forhold til sosialhjelp. Dette er en dyrere ordning for kommunene, men på sikt vil dette spares inn igjen hvis brukerne kommer ut i arbeid eller på andre statlige ytelser.

Alle kommunene har innført ordningen og det viser seg at de har hatt relativt mange brukere når den ble innført. Det har vist seg at mange av brukerne har hatt problemer med å følge opp intensjonen i programmet og blitt tatt ut av ordningen.

Ikke alle kontorene har opplevd den store formidlingseffekten av programmet, men noen brukere har kommet seg i arbeid eller utdanning.

Det har også hatt en effekt opp mot vurdering av andre ordninger/ytelser innenfor NAV. En del brukere har blitt avklart inn mot ordninger som blant annet uføretrygd.

Kvalifiseringsprogrammet har i tillegg gitt kontorene en bedre oversikt over sine sosialhjelpsbrukere.

Alle tre kommunene sier at de nå har et mer reelt tall på antall brukere av kvalifiseringsprogrammet enn ved oppstart.

7.4. Kvaliteten og brukermedvirkning

Det å kunne vurdere kvaliteten på økonomisk sosialhjelp er vanskelig, og vil kunne gi forskjellige utslag avhengig av hva man legger i kvaliteten på en slik tjeneste. I SSB's

kostrarapportering er det lagt inne en rapportering som går på kvalitet og brukermedvirkning. Denne bygger på hvor lenge en bruker går på økonomisk sosialhjelp, samt hvor stor andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i kommunens stønadsnorm for enslig mottakere uten barn. I tillegg ser en på om det har vært gjennomført brukerundersøkelser og om det utarbeides individuell plan for brukere.

7.4.1 Risør kommune

Risør kommune har hatt en stor nedgang av andel langtidsbrukere over 6 måneder fra 2006 med 45 til 2011 med 33. Det har vært variasjoner innen perioden. Den samme tendensen ser man på gjennomsnittlig stønadslengde.

Kommunen har gjennomført brukerundersøkelser de to første årene som de har vært NAV kontor. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse i 2011.

Kommunen har hatt en lav andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i den kommunale stønadsnormen. Ut fra dette ser det ut som at kommunen ikke bruker de statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp (Rundskriv A-2/2011 fra Arbeidsdepartementet). Dette rundskrivet er veiledende og gir et grunnlag for hvilke stønadssatser kommunen bør bruke for utbetaling av sosialhjelp, samt at det sier noe om hvilke utgifter som bør tas med i utregning av sosialhjelp.

De brukerne som ønsker individuell plan søker om dette til en egen koordinator som er utenfor NAV. Derfor står de oppført med ingen brukere med individuell plan.

7.4.2. Vennesla kommune

Vennesla kommune har hatt en økning i andelen av langtidsbrukere over 6 måneder fra 2006 med 34 til 2011 med 36 brukere., men andelen har variert en del gjennom disse årene fra å være nede i 27 i 2008. Gjennomsnittlig stønadslengde har vært stabilt på ca. 4,6 måneder. NAV kontoret har gjennomført brukerundersøkelser de to siste årene. Det har ikke vært gjennomført slike undersøkelser før dette.

Rapporteringen viser at kommunen har en andel på 100 når det gjelder andelen av statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen.

NAV kontoret har opprettet egen koordinator som skal jobbe med individuell plan. Denne stillingen ble opprettet i 2011 derfor er det ingen rapportering for 2010 og 2011.

7.4.3 Grimstad kommune

Andelen av sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer har hatt en økning fra 2006 med 39 til 2011 med 41. Gjennomsnittlig stønadslengde har vært stabil på ca. 5 for hele perioden.

Det har ikke vært gjennomført brukerundersøkelse etter at NAV kontoret ble opprettet. Andelen av de statlige veiledende utgifter som inngår i den kommunale stønadsnormen har variert noe, men i 2011 er den på 100.

Det er ikke utarbeidet mange individuelle planer, men ut fra kostratallene ligger de på en andel på 4,6 %.

8. Oppsummering og konklusjon

8.1 Bakgrunn

Når en skal se på utviklingen innenfor et område som har vært igjennom en stor omstillingsprosess er det viktig å vite hva som skjer med en organisasjon i slike prosesser. NAV reformen er den største reformen innenfor de offentlige velferdstjenester som er blitt gjennomført siden innføringen av Folketrygden i 1967. Reformen i offentlig sektor kjennetegnes ved at de både har dilemmaer og motsetninger innebygd. I tillegg forventes ofte at de skal gi innsparinger og økt kvalitet og kapasitet allerede i reformperiode.

Forventningene som ble skapt ved etableringen av lokale NAV kontor var at nå kunne en gå inn en dør og finne ansatte som kunne yte hjelp på alle de tjenesteområdene til de tre tidligere etatene. Men omstillingsprosessene førte til en rekke enkelttilfeller der brukere ikke fikk de ytelser de hadde krav på til rett tid. Det gjaldt særlig knyttet til arbeidsledighet. Dette førte løpende til store negative mediaoppslag. Reformen fikk et svært negativt omdømme i befolkningen. Omdømmet som kom frem i media ble fort en standard for hele landet, uansett om man i flere kommune holdt både saksbehandlingstid og utbetalingstider. Negative eksempler var lange saksbehandlingstid i NAV Oslo, skapte inntrykk av det samme skjedde også andre steder for eksempel i NAV Risør. Det ble ikke gitt noe nyansert bilde av hvorfor det faktisk var problemer i etableringsfasen med blant annet lange saksbehandlingstider.

I tillegg var mye av de negative omtalene rettet til statlige ytelser som sykepenger og arbeidsledighetstrygd. Hvordan dette har påvirket de kommunale tjenestene inn i NAV er vanskelig å si, da det ikke har vært like negativ fokus i media på dette området.

I denne oppgaven har jeg sett på de kommunale tjenestene i NAV som økonomisk sosialhjelp, og ikke på hele tjenesteporteføljen i NAV som innbefatter mange statlige tiltaksområder. I tillegg er det kommunens etablering inn i NAV, og de prosessene som foregikk mellom stat og kommune som er gjenstand for undersøkelse. Det er ikke sett på sammenslåingen av de to tidligere statlige etatene.

8.2 Studien sine funn.

NAV reformen har som intensjon å få flere ut i arbeid og færre på stønad og sosialhjelp. I tillegg skal reformen føre til en mer brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning (St. prp. nr. 46 (2004-2005)). Hvis en ser på det siste med effektiv velferdsforvaltning er det vanskelig å måle en slik effekt, fordi man ikke vet hvordan det hadde vært hvis en ikke gjennomførte reformen. Målet for NAV var å skape en felles dør til brukerne av de tre tidligere etatene og bak denne døren var saksbehandlere samlet, og ville da kunne se helheten for brukeren.

Ut fra de intervjuene jeg har gjort i de tre forskningskommunene kan en se en god utvikling i denne effekten etter sammenslåingen. Det har blitt lettere å kunne se helheten for sosialhjelpsmottakeren, og det er enklere for veileder å kunne tilby en mer riktig tjeneste som kvalifiseringsstønad, praksisplass eller en varig statlig ytelse som uføretrygd.

Et av målene var å få færre på stønad og sosialhjelp, og flere i aktivitet (St. prp. nr. 46 (2004-2005)). Ut fra de analysene som er gjort av kommunene i forhold til innrapporterte kostratall, ser man at antall sosialhjelpsmottakere gått noe ned siden etableringen av NAV. Unntaket har vært i perioden hvor kontoret har vært inne i etableringsfasen. Denne fasen har krevd mye opplæring og omstilling fra ansatte, slik at fokuset på brukerne ikke alltid har vært det viktigste. I deler av denne fasen har noen kontorer ”betalt” seg ut for å få bedre tid.

Ut fra kostratallene ser det ut som at kommunene har fått en nedgang eller vært forholdsvis stabil i stønadslengden på brukere av sosialhjelp, samtidig har antall langtidsbrukere over 6 måneder hatt samme utvikling. Andelene av brukere som mottar sosialhjelp og introduksjonsstønad for flyktninger har vært forholdsvis stabilt. Forskningskommunene ser at de har fått en del av langtidsbrukere av sosialhjelp over på andre ytelser, mens det har vært et stabilt stort antall brukere av introduksjonsstønad for flyktninger. Dette gjør at denne indikatoren er forholdsvis stabil.

Ser en på utbetalingene kommunene har hatt til sosialhjelp (bidrag og lån) har det i to av forskningskommunene vært en nedgang, men i den tredje forskningskommunen har det vært en økning. Kommunen som har hatt økning i utbetalinger har allikevel hatt en relativt stor nedgang i sosialhjelpsmottakere. I intervju med NAV leder i denne kommunen sier han at de har vært forholdsvis ”snille” med å gi ut både nødhjelp og støtte til ekstraavgifter.

Det har blitt enklere å gi forskudd på statlig ytelser. Når NAV kontorene ikke har fått behandlet søknaden slik at det må gis forskudd på en statlig ytelse blir det automatisk lagt inn refusjonskrav til kommunen.

Sosiale lån blir gitt i alle de tre forskningskommunene. Lån skal ikke gis til personer som ikke på sikt ikke kan tilbakebetale lånet. Det skjer at lånemottakere får en svekket økonomi i løpet av tilbakebetalingsperioden, og da omgjøres lån til bidrag. Alle tre kommunene opplyser om at dette gjøres i noe grad.

På landsbasis har gruppen som mottar økonomisk sosialhjelp gått ned siden 2006, men har hatt en økning i 2009 og 2010. Andelen av mottakere sett i forhold til innbyggere har hatt en reduksjon, ellers følger de tre kommunene samme utviklingen som på landsbasis.

Ut fra den korte perioden som NAV kontorene har vært etablert ser en positiv utvikling spesielt i forhold til nedgang i brukere og varighet på ytelsen.

Det ser ut som kontorene forholdsvis raskt har klart å omstille seg inn i en ny organisasjon. Ser vi på teorien så vil det ofte oppleves at det skapes stor uro i organisasjonen, og at det oppstår mye ekstraarbeid i perioden som endringsprosessen pågår. I tillegg vil mange oppleve frykt for det en skal inn i, tap av identitet og at organisasjonskulturen endres.

I en så stor omstilling som NAV reformen er og har vært, vil det være naturlig at medarbeidere opplever dette som vanskelig, som tap av identitet, endring av kultur og nye arbeidsoppgaver. Det har vært tre forholdsvis forskjellige kulturer som skal slås sammen, og i starten var det sammenslåingen av de to statlige etatene som fikk mye fokus.

Når vi ser at det har vært en liten økning av sosialhjelpsmottakere i 2009 og 2010 kan dette henge sammen med at flere av de store kontorene ble etablert sent i etableringsprosessen.

Generelt merker man at ansatte har en positiv holdning til NAV. Det har også vist seg når en har sett på omdømme for NAV kontorene så har dette vært dårlig når en spør befolkningen generelt, mens for dem som har vært i kontakt med NAV har omdømmet vært mer positivt.

Selv om det har vært store utfordringer i etableringen av NAV, ser det ut som de kommunalt ansatte har klart seg godt i denne etableringen. Dette gjenspeiles utviklingen av økonomisk sosialhjelp når en går inn i kostratallene.

En av kommunene har i tillegg til de utfordringene, som ligger i en slik stor omstilling, også fått nedbemanning på statlig område i oppstarten av NAV kontoret.

Alle 3 kommunene har i sin partnerskapsavtale tatt inn mer en det som var minimumsløsningen med økonomisk sosialhjelp. Om dette har ført til en bedre utvikling for NAV kontoret er vanskelig å konkludere om, men det er klart at ved å ta inn flere brukergrupper vil disse kunne få den samme helhetstenkningen som kommunens sosialhjelpsbrukere.

I tillegg har alle NAV kontorene i kommunene enhetlig ledelse. To av kommunene har statlig leder og en har kommunal leder. I de forsøkene, som ble gjort før NAV reformen ble vedtatt, var ett av suksesskriteriene enhetlig ledelse. Dagfinn Høybråten var også inne på samme tema og mente at de kanskje burde ha gått lengre når de vedtok reformen, og bestemme at det skulle være en enhetlig leder.

I intervjuene som er gjort med lederne i kommunene som var med i etableringen av NAV hadde Risør og Grimstad ingen problemer med å ansette en leder med statlig bakgrunn. Det var kun Vennesla som bestemte seg for at lederen skulle ha kommunale ansettelsesvilkår. Kommunene som ansatte statlig leder hadde heller ikke problemer med å delegere ansvaret for den kommunale økonomien over til denne lederen. De to statlige lederne er forholdsvis godt forankret inn i kommunens ledelse. Risør har valgt en løsning der NAV-leder ikke er enhetsleder, men må rapportere inn til en annen enhetsleder.

Det er enda tidlig i innføringen av NAV reformen, og det vil ta lengre tid for å kunne fastslå om reformen har vært vellykket, og om intensjon i reformen med flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad og sosialhjelp er innfridd. Ut fra de signaler som Dagfinn Høybråten ga så er han og flere skuffet over at vi ikke er kommet lengre, og at det ikke har vært jobbet nok med å få mennesker som ikke har 100 % ytelsesevne ut i arbeid

Selv om det foreløpig fra Stortinget ikke har vært tatt til orde for en annen organisering enn den som er satt i gang, og at det er respekt for at det tar tid med en så stor omstilling, vil en følge tett opp å se om dagens ordning vil være den riktige organiseringen. Eller vil det komme endringer i forhold til kommunens partnerskap med staten, eller om kommunens sosialhjelp vil bli gjenstad for statliggjøring.

Når en går inn og forsker på et felt som ikke har så lang historie, vil tallmaterialet som oppgaven bygger på være beskjedent. Det er derfor viktig å se utviklingen av disse tallene sammen med intervjuene som er gjort med kommunenes NAV ledelse. I intervjuene vil man se hvordan det jobbes med kommunens tjenester inn i NAV, og hvilke fordeler og ulemper denne etableringen har ført til for disse tjenestene.

Det vil være interessant å se utviklingen av økonomisk sosialhjelp fremover. Vil man kunne se at brukergruppen vil ha kort behov for økonomisk sosialhjelp før de kommer over i arbeid eller aktivitet, eller får de en mer varig statlig ytelse som for eksempel uføretrygd. Dette vil medføre at stønadslengden for sosialhjelpsmottakere går ytterligere ned, og færre vil være avhengig av økonomisk sosialhjelp over lang tid.

8.3 Konklusjoner

Målet med oppgaven var å se om det hadde vært endringer i utviklingen av den kommunale sosialhjelpen etter at NAV kontoret ble etablert og frem til i dag. Har det blitt endringer innenfor brukergruppen og utbetalinger av økonomisk sosialhjelp? For å kunne si noe om eventuelle endringer har en gått inn i kostratallene for tre kommuner, samt sett på utviklingen på landsbasis.

Konklusjonen bygger på kun utviklingen av de kommunale tjenestene i NAV. Det er ikke sett på hvordan utviklingen har vært innenfor de statlige tjenestene.

Ut fra de intervjuene og gjennomgangen av kostratallene ser det ut til at der er en liten positiv utvikling for kommunens økonomiske sosialhjelp. Det vil si at ut fra de tallene som foreligger pr i dag har antall sosialhjelpsmottakere gått ned etter etableringen av NAV kontoret. I tillegg har stønadslengden og antall langtidsbrukere av sosialhjelp blitt redusert eller vært forholdsvis stabilt. Dette stemmer godt overens med de intervjuene som ble gjort med forskningskommunene. Tar en for seg utbetaling av økonomisk sosialhjelp har denne vært forholdsvis stabil på landsbasis med en liten økning i 2009 og 2010. I to av

forskningskommunene har det vært en nedgang i utbetaling av sosialhjelp, og en forskningskommune har hatt en økning. Denne økningen har vært forklart med at kommunen hadde store utfordringer i forhold til bemanning etter etableringen av NAV, og at det da ble utbetalt mer sosialhjelp enn om en hadde fått tid til å behandle søknadene grundig.

Selv om det har vært mye støy rundt etableringen av NAV kontorene, og store endringer for de som jobber på NAV, ser det ut til at kommunens tjenester har kommet godt ut i forhold til sine brukere. Det kommer frem at måten det blir jobbet på i de lokale NAV kontorene er positiv ut fra at man har mulighet til å se alle etatens virkemidler samlet.

I oppgaven har en brukt kostratallene som en måleindikator for hvordan utviklingen av økonomisk sosialhjelp har vært i de årene etter kommunen etablerte seg sammen med de statlige tjenestene i NAV kontoret. Ved å bruke kostratallene vil det alltid være rom for feilkilder. I rapport nr. 16-2011 (Ranheim og Østre 2011) viser denne at kostratallene vil være vanskelig å sammenligne. Spesielt vil sammenligningene mellom kommuner ha feilkilder, da kommunene ut fra veilederen til Kostrarapporteringen gir rom for skjønsmessige vurderinger og tolkninger for hvilke utgifter som blir ført i de forskjellige funksjonene. Jeg har i oppgaven valgt og konsentrerer meg om å sammenligne de forskjellige årene innfor en og samme kommune, og ikke sammenligne kommunene i oppgaven mot hverandre. Dette for å kunne gi et mest mulig korrekt bilde av utviklingen av økonomisk sosialhjelp for den enkelte kommune. Tallmaterialet som oppgaven bygger på er forholdsvis beskjedent da forskningskommunene ikke har vært etablert som NAV kontor i mer enn noen få år. I tillegg er det oppdaget feil i kostratallene fra SSB for 2011 på landsbasis. Disse tallene er prøvd innhentet, men SSB har ikke kommet med korrekte tall enda. Dette gjør at reliabiliteten i disse tallene til denne oppgaven er vanskelig å måle.

Undersøkelsen i oppgaven er gjort kvalitativt med intervjuer av NAV ledere og kommunens ledelse i de tre forskningskommunene. Det vil også til intervjuene knytte seg noe usikkerhet i forhold til validiteten til svarene i slike intervju. Hvor god kjennskap har intervjuobjektet til temaene i intervjuet, og hvordan ønsker en at kommunen skal bli fremstilt i en undersøkelse. Ser man da kostratallene sammen med de intervjuene som er foretatt i forskningskommunene mener jeg at det gir et forholdsvis korrekt bilde av utviklingen innenfor kommunen.

Utviklingstallene på landsbasis vil ha flere usikkerhetsmomenter i seg enn kommunetallene. Dette fordi en ser på alle kommunene i landet, og at det da vil kunne være forskjellige tolkninger av hvilke utgifter som tas inn i kostrarapporteringen, jfr. veileder til kommunenes kostrarapportering.

I oppgaven min har jeg i tillegg til å se utviklingen av økonomisk sosialhjelp også intervjuet ledelsen i kommunene i hvordan etableringsprosessen opplevdes fra kommunens side.

Det foreligger rapporter over noen av de hovedpunktene som skulle nedfelles i partnerskapsavtalen (Notat nr. 1 2011, Rokkansentret). Kommunen og staten skulle bli enige om hvilke tjenesteportefølje som skulle være med fra kommunens side inn i NAV kontoret, og hvilke ledelsesstruktur som kontoret skulle ha.

Ut fra undersøkelser (Notat nr. 1 2011, Rokkansentret) som er kommet viser det seg at mange kommuner har tatt med inn flere kommunale tjenester. Dette gjelder også for de tre forskningskommunene som jeg har under søkt. En del av begrunnelsen for dette er at det er vanskelig å skille ut en tjeneste da disse henger sammen med blant annet felles brukere. Målet for NAV reformen var de felles brukere av trygdeetaten, aetat og kommunen skulle ha en dør inn. Skiller man de kommunale tjenestene vil felles brukere av disse tjenestene få flere dører etter NAV etableringen. Det er viktig at felles brukere av de kommunale tjenestene fortsatt opplever at de får et samlet hjelpetilbud. De største områdene som er tatt med inn fra kommunen er rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningtjenesten og gjeldsrådgivning (Notat nr. 1 2011, Rokkansentret). Dette stemmer godt med de forskningskommunene som jeg har vært inne i.

Når det gjelder valg av ledelsesmodell har alle tre kommunene valgt en enhetlig ledelse. To av kommunene har valgt en statlig leder og en har valgt kommunal leder. Dette stemmer også godt overens med de rapportene som er kommet tidligere. Det er flest statlige ledere på NAV kontorene, og en ser at kommunene har tapt kampen om ledere. Selv om det er flest statlige ledere har ingen av kommunene hatt problemer med å overføre det kommunale budsjettansvaret til en statlig leder. Den statlige lederen er tatt med inn i de kommunale ledergruppene og har rapporteringsansvar til de overordnede lederne i kommunen.

Når NAV ble opprettet var det ansatte fra tre forskjellige tjenesteområder og kulturer som ble slått sammen. Det viser seg at alle tre kommunene har sett på hvilke ulikheter som har vært i mellom de tre områdene, som blant annet lønn, arbeidstid og velferdstiltak. Det har vært viktig at det ikke har blitt unødvendig støy mellom ansatte på grunn av forskjellige vilkår for de ansatte.

Det viser seg at kommunen har opplevd partnerskapet med staten positivt. Der har vært noe støy i starten av samarbeidet, men det ser ut som det har gått seg til etter hvert som prosessen har kommet i gang, og alle kommunene har et positivt samarbeid med staten i forhold til partnerskapsmøtene.

Litteraturliste

Alvesson & Sveningsson (2008) *Les: Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer*. Fagbladet, Samfunn økonomi I-2012, s. 19-33.

Amundsen, O. & Kongsvik, T. (2012). Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer. *Fagbladet, Samfunn økonomi I-2012*, s. 19-33.

Andreassen, T. A. & Drange, I. & Thune, T. (2007). *På vei mot et integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. (Arbeidsforskningsinstituttet AFI-rapport 4/2007) Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Arbeidsdepartementet (2011, desember). *Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold*. (Rundskriv A-2/2011). Oslo: Departementet.

Arbeidsdepartementet (2010). *Tiltak for å bedre NAV's virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdeling i NAV*. (Arbeidsdepartementet 2010). Oslo: Departementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*. (Ot. Prp. nr. 47, 2005-2006). Oslo: Departementet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. (St. meld nr. 9, 2006-2007). Oslo: Departementet.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (St. prp. nr. 46, 2004-2005) Oslo: Departementet.

Busch, T. & Vanebo, J. O. (2003). *Organisasjon og ledelse. Et integrert perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Christensen, T. (2008). *"En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. (Rokkansentret Rapport nr. 5 2008). Bergen: Rokkansentret.

Deal, T. E. & Kennedy, A. A. (1999). *The New Corporate Cultures. Revitalizing the Workplace after Downsizing, Mergers, and Reengineering*. Cambridge, Massachusetts: Perseus Publishing.

Esaiasson, P., & Giljam, M., & Oscarsson, H., & Wängnerud, L., (2009). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Finansdepartementet. (2011) *Nasjonalbudsjettet 2012*. (St. meld 1, 2011-20012). Oslo: Departementet.

Giddens, A. (1989), *Cociology*. Cambridge: Polity Press.

Hansen, G. S., & Helgesen, M. K., & Vadbo, S. I. (2008). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J., (2006). *Hvordan organisasjoner fungerer – innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Johannesen, A., & Tufte, P.A., & Christoffersen, L., (2010). *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1992:15). Oslo: Departementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2008). *Kommuneproposisjonen 2009*. (St. prp. nr. 57 2007-2008). Oslo: Departementet
- Kvale, S & Brinkmann, S., (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Langørgen, A., & Aaberg, R. (2011). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomisk rammebetingelser 2008*, (Statistisk sentralbyrå rapport 2011/08). Oslo: SSB.
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2009-12-18-131. (2010). Lokalisert på <http://www.lovdata.no>
- Mydske, P.K., & Claes, D.H., & Lie, A. (2007). *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Møller, G. (2006). *Evaluering av samordningsforsøkene – Sluttrapport*. (Telemarksforskning-Bø Rapportnr. 231 2006). Bø: Telemarksforskning
- Pedersen, J. T. (1993). *Arbeid etter tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialhjelpsmottakere og rusmiddelbrukere*.
- Pedersen, J.T. (1992). *Vanntette skott eller åpne dører. Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ranheim, A. K., & Østre, S. (2011). *Manglende komparabilitet i kommunale data. Eksemplifisert ved utgifter til sentraladministrative oppgaver*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 16 – 2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Sandberg, N. (1997). *Stats- og kommunalkunnskap: en innføring*. Oslo: Spartucus forlag.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- Seidmann, E. (1998). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. New York: Teachers College Press.
- Skog, O. J (2009). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Sosial- og helsedepartementet. (2002). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. (St. melding nr. 14 2002-2003). Oslo: Departementet

Sosialdepartementet. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialetatens oppgaver*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2004:13). Oslo: Departementet.

Sosialkomiteen (2001). *Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet*. (B. innst. S. nr. 11, 2001-2002). Oslo: Departementet.

Statistisk Sentralbyrå (2011). *Kostra publisering 15. juni 2011 – Veiledning til bruker*. Oslo: SSB.

Trygstad, S & Lorentzen, T. & Løken, E. & Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye Staten. Omfang og effekter av omstillingene i Staten 1990-2004*. (Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning Fafo-rapport 530, 2006). Oslo: FAFO.

Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: Design och genomförande*. Malmö: Liber.

Aars, J. & Christensen, D. A. (2011). *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-avtalene*. (Uni Rokkansentret Notat 1-2011) Bergen: Uni Rokkansentret

Internettkilder:

Statistisk sentralbyrå. (2012). *Befolkningsstatistikk 1951-2012*. Lokalisert på

<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/>

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet. (10.03.2012) *CV, Jørn Rattsø*. Lokalisert på

<http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/jr-cvn.pdf>

Institutt for samfunnsforskning. (15.04.2012) *CV, Ann-Helèn Bay*. Lokalisert på

<http://www.samfunnsforskning.no/Ansatte/Vitenskapelig-ansatte/Ann-Helen-Bay>

Handelshøyskolen BI. (10.03.2012) *CV, Tom Colbjørnsen*. Lokalisert på

http://web.bi.no:8000/MCFileManager/files/tom_colbjornsen_cv_2006.pdf

Akershus Fylkeskommune (12.03.2012). *CV, Arnhild Danielsen*. Lokalisert på

http://www.akershus.no/tema/Aktuelt/arkiv/?article_id=23420

NOVA (15.04.2012) *CV, Kåre Hagen*. Lokalisert på <http://www.nova.no/id/24466.0>

Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi (12.03.2012) *CV, Alf Erling Risa*. Lokalisert på

<http://www.econ.uib.no/ansatte.asp?ansatt=36&kategori=263>

NAV (20.03.2012) *Organisering*. Lokalisert på

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Organisering.168932.cms>

NAV (20.03.2012) *Organisasjonskart*. Lokalisert på

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/organisasjonskart>

Regjeringen, Arbeidsdepartementet (2012) *420 millioner kroner til NAV*. Lokalisert på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressesenter/pressemeldinger/2011/420-millioner-kroner-til-nav.html?id=659402>

Statistisk sentralbyrå (2012) *Kostra*. Lokalisert på www.ssb.no/kostra

Statistisk sentralbyrå (2010) *Antall kommuner, etter størrelse på folketall i kommunen. 2009*.

Lokalisert på <http://www.ssb.no/emner/10/04/laeiby/arkiv/ttab-2010-06-08-01.html>

Regjeringen, Kommunal- og Regionaldepartementet (01.03.2012) *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*. Lokalisert på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

Vedlegg.

Fullstendig oversikt over nøkkeltall innen sosialtjenesten på landsbasis, 2006 - 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 516	1 479	1 533	1 665	1 743	
MVA-kompensasjon drift, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	20	20	23	26	27	
MVA-kompensasjon investeringer, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	2	2	3	3	1	
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	4,9	4,5	4,3	4,4	4,4	
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 483	2 415	2 493	2 703	2 823	
Netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid pr. innbygger 20-66	722	750	823	898	1 016	
Andel netto driftsutg. Til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	29,1	31,0	33,0	33,2	36,0	
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 450	1 314	1 301	1 397	1 375	
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	58,4	54,4	52,2	51,7	48,7	
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	310	351	368	408	431	
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	12,5	14,5	14,8	15,1	15,3	
Brutto investerings utgifter pr. innbygger	11	18	20	22	8	
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	305	271	271	293	295	
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,8	2,5	2,4	2,6	2,6	
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	4,6	4,0	3,9	4,2	4,2	
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	4,2	3,7	3,7	3,9	3,9	
Årsverk i sosialtjenesten	12,82	13,04	12,96	12,70	12,73	
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbyggere	1,18	1,19	1,16	1,13	1,11	
Produktiviteten						
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker	63 890	71 633	76 076	77 768	79 811	
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	35 499	36 866	37 349	37 938	36 713	
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	23 747	28 661	31 584	32 120	35 071	

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker i kroner	19 072	22 913	25 440	25 170	27 513	
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	10 743 760	9 926 434	10 176 192	10 852 297	10 678 987	
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	5 911	6 197	6 453	6 646	6 369	
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9	
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	4,0	3,9	3,8	3,9	3,7	
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	4,4	4,4	4,3	4,1	4,0	
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	117	107	110	125	111	
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	30	30	30	29	26	
Andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i kommunale stønadsnormer for enslige mottakere uten barn	88	95	95	96	97	
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	4,6	3,9	4,3	4,0	
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuellplan	-	5,3	4,6	4,5	4,0	
Andel mottakere med sosialhjelp/introduksjonsstønad som hovedinntekt	48,4	47,8	47,3	46,8	45,3	
Gjennomført egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	-	-	-	-	-	
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	18 056	17 882	18 756	20 512	21 694	
-herav driftsutgifter til funksjon 273	1 560	1 592	1 612	1 658	1 585	
Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger 20-66 år	235	236	234	238	223	
Lønnsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	6 681	7 141	7 816	8 231	9 048	
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	14,37	14,56	14,29	13,88	13,78	
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	-	-	

Fullstendig oversikt over nøkkeltall innen sosialtjenesten i Risør kommune, 2006 - 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 778	1 884	2 046	2 186	2 153	2 206
MVA-kompensasjon drift, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	16	14	13	24	27	17
MVA-kompensasjon investeringer, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	-	6	-	-	-	-
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	4,6
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 992	3 174	3 413	3 637	3 574	3 630
Netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid pr. innbygger 20-66	1 244	1 268	1 351	1 465	1 450	1 761
Andel netto driftsutg. Til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	41,6	40,0	39,6	40,3	40,6	48,5
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 835	1 906	1 932	2 170	2 123	1 948
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	61,3	60	56,6	59,7	59,4	53,7
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	-87	-	130	2	0	-79
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	-2,9	-	3,8	0,0	0,0	-2,2
Brutto investerings utgifter pr. innbygger	-	29	-	-	-	-
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	284	296	253	282	249	242
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	4,1	4,3	3,7	4,1	3,6	3,5
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	7,0	7,2	6,1	6,8	6,0	5,8
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	6,3	6,6	5,6	6,4	5,7	5,4
Årsverk i sosialtjenesten	6,00	6,00	6,00	4,50	6,00	5,40
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbyggere	0,87	0,87	0,87	0,65	0,87	0,78
Produktiviteten						
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker	50 081	49 074	60 909	59 454	75 092	75 595
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	31 891	30 571	35 004	35 684	38 357	38 773
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	21 303	19 706	27 542	26 543	36 072	33 380
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker i kroner	16 887	15 608	22 308	19 340	27 373	23 508
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	9 296 727	8 623 773	8 301 546	9 092 885	7 876 107	7 674 065
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	5 959	5 726	6 251	6 842	5 904	6 840

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gjennomsnittlig stønadslengde	5,4	5,0	5,2	4,7	5,3	4,6
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	5,7	4,3	4,6	5,0	5,2	4,2
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	5,5	5,5	5,5	4,7	5,4	4,8
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	128	122	102	98	109	81
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	45	41	40	35	44	33
Andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i kommunale stønadsnormer for enslige mottakere uten barn	80	83	83	67	67	50
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	-	-	-	-	-
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuellplan	-	-	-	-	-	-
Andel mottakere med sosialhjelp/introduksjonsstønad som hovedinntekt	48,9	43,2	43,5	43,3	49,0	49,6
Gjennomført egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	12 217	12 980	14 093	15 073	14 790	15 216
-herav driftsutgifter til funksjon 273	-	-	-	-	-	-
Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger 20-66 år	-	-	-	-	-	-
Lønnsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	4 796	4 620	5 644	5 454	6 816	5 689
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	6,00	6,00	6,00	4,50	6,00	5,40
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	3,4	4,3	4,3

Kostratall fra Vennesla kommune

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 442	1 256	1 557	1 610	1.717	1617
MVA-kompensasjon drift, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	18	38	20	20	22	26
MVA-kompensasjon investeringer, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	-	-	-	4	-	
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	5,1	4,3	4,8	4,6	4,8	3,8
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 458	2 130	2.625	2 699	2 862	2 679
Netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid pr. innbygger 20-66	884	781	936	838	908	684
Andel nette driftsutg. Til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	35,9	36,7	35,7	31,0	31,7	25,5
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 395	1 167	1 206	1 312	1 627	1 547
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	56,7	54,8	45,9	48,6	56,9	57,7
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	180	181	483	549	326	448
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	7,3	8,5	18,4	20,3	11,4	16,7
Brutto investerings utgifter pr. innbygger	-	-	-	19	-	
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	412	376	426	435	424	376
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	3,3	2,9	3,3	3,3	3,2	2,8
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	5,6	5,0	5,6	5,6	5,3	4,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,1	4,6	5,1	5,1	4,9	4,3
Årsverk i sosialtjenesten	8,70	9,25	10,00	6,80	10,00	11,15
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbyggere	0,69	0,72	0,78	0,52	0,75	0,82
Produktiviteten						
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker	51 925	53 577	53 223	54 931	60 311	78 718
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	31 235	25 676	25 228	26 216	33 795	42 037
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	12 988	19 729	18 087	17 030	21 644	27 476
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker i kroner	10 359	14 335	13 704	12 899	17 205	20 957

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	12 128 320	10 296 413	11 347 155	12 901 537	15 677 509	16 586 710
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	6 496	6 122	6 422	6 737	8 110	9 544
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,5	4,4	4,1	4,4	4,5	4,6
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	3,7	3,6	3,5	4,0	4,0	4,5
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	4,9	4,8	4,5	4,6	4,8	4,7
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	139	115	114	142	131	134
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	34	31	27	33	31	36
Andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i kommunale stønadsnormer for enslige mottakere uten barn	80	100	100	100	100	100
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	1,9	1,9	1,1	-	
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuellplan	-	1,9	2,1	1,8	-	
Andel mottakere med sosialhjelp/ introduksjonsstønad som hovedinntekt	36,9	37,2	37,1	35,9	36,3	39,9
Gjennomført egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	18 735	16 701	20 773	22 077	23 858	22 915
-herav driftsutgifter til funksjon 273	632	658	705	958	962	954
Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger 20-66 år	86	87	92	122	120	116
Lønnsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	4 268	5 390	5 838	5 611	7 303	7 880
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	8,70	9,50	10,00	6,80	10,00	11,65
Mottakere av kvalifiseringsstønad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	-	3,2	3,2

Kostratallene fra Grimstad kommune:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prioriteringer						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 327	1 423	1 614	1 630	1 988	2011
MVA-kompensasjon drift, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	14	14	19	18	24	22
MVA-kompensasjon investeringer, sosialtjenesten pr. innbygger (kroner)	2	2	-	-	-	-
Netto driftsutg. Til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutg.	4,8	4,6	4,8	4,6	5,8	4,7
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	2 208	2 363	2 672	2 701	3 286	3 329
Netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid pr. innbygger 20-66	890	680	1 024	867	1 140	1 081
Andel nette driftsutg. Til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	40,3	28,8	38,3	32,1	34,7	32,5
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år	1 327	1 505	1 659	1 496	1 517	1 632
Andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp	60,1	63,7	62,1	55,4	46,2	49,0
Netto driftsutg. til tilbud til personer med rusproblem pr. innbygger 20-66	-9	178	-11	339	629	616
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	-0,4	7,5	-0,4	12,5	19,1	18,5
Brutto investerings utgifter pr. innbygger	-	-	-	-		-
Dekningsgrad						
Sosialhjelpsmottakere	544	474	463	500	534	453
Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,8	2,4	2,3	2,4	2,6	2,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerne i alderen 20-66 år	4,6	4,0	3,8	4,0	4,2	3,5
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	4,3	3,6	3,6	3,7	3,9	3,3
Årsverk i sosialtjenesten	14,60	17,30	23,00	20,10	13,40	19,00
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbyggere	0,75	0,87	1,14	0,98	0,64	0,89

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produktiviteten						
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpmottaker	54 553	66 749	79 002	77 498	84 404	105 060
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	28 735	38 063	43 851	38 270	37 485	48 932
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	19 596	25 439	32 406	30 794	32 000	35 890
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker i kroner	17 015	22 745	26 456	25 448	26 693	29 865
Utdypende tjenesteindikatorer						
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	17 772 761	17 994 264	20 133 242	20 697 512	22 686 781	16 944 306
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned.	6 587	7 442	8 622	8 441	8 465	7 396
Gjennomsnittlig stønadslengde	4,9	5,1	5,0	4,9	5,0	5,0
Gjennomsnittlig stønadslengde mottaker 18-24 år	4,9	4,8	4,8	4,8	4,3	5,2
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år.	5,0	5,3	5,2	5,0	5,3	5,0
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	213	184	173	190	207	186
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	39	39	37	38	39	41
Andel av de statlige veiledende utgiftene som inngår i kommunale stønadsnormer for enslige mottakere uten barn	80	100	83	100	83	100
Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan	-	5,5	1,7	1,6	1,7	2,6
Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuellplan	-	5,3	2,2	4,0	4,1	4,6
Andel mottakere med sosialhjelp/ introduksjonsstønad som hovedinntekt	55,7	55,1	53,6	52,2	44,9	36,9
Gjennomført egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Sosialtjenesten inkl. sysselsettingstiltak						
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	28 053	30 756	34 923	34 952	42 483	44 165
-herav driftsutgifter til funksjon 273	2 137	2 573	2 455	1 540	1 083	1 331
Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger	182	216	202	125	86	103

20-66 år						
Lønnsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273	11 120	12 542	14 003	13 975	16 094	15 721
Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak	18,70	20,40	27,00	23,20	18,80	24,30
Mottakere av kvalifiseringsstønnad pr. 1000 innbyggere 20-66 år.	-	-	-	0,6	0,5	0,5

Intervjuguide - NAV ledere

Partnerskapsavtalen:

1. Hvilke kommunale tjenester er tatt med i NAV kontoret?
2. Hvilke ledelsesmodell er valgt?

Økonomi/Personal

1. Hvordan er delegering til NAV kontoret?
2. Hvordan er rapporteringsrutinene til kommunen?
3. Deltar NAV leder i kommunens leder gruppe?
4. Hvilke personalansvar ligger til NAV leder?

Ansatte

1. Hvordan organiseres arbeid på kontoret mellom kommunalt og statlig ansatte?
2. Hvordan opplever kommunalt ansatte seg i forhold til kommunen?

Sosialkontoret før NAV reformen

1. Hvordan var sosialkontoret organisert før NAV?
2. Hvordan var arbeidspresset på sosialkontoret?
 - a. Brukere
 - b. Samarbeidet med de statlige etatene?
 - c. Økonomi

Forventninger inn i NAV

1. Hvilke forventninger hadde ansatte til samlokaliseringen med NAV?
2. Hvilke forventninger hadde de for brukerne av tidligere sosialkontor?

Har det skjedd endringer etter at NAV ble etablert?

1. For brukergruppen av sosialhjelp?
2. Utbetalinger av sosialhjelp?

Hvordan fungere kvalifiseringsprogrammet?

1. Hvor mange brukere
2. Hvordan er formidlingseffekten ut i arbeid og aktivitet

Gjennomgang av Kostratallene for kommunen.

Andre områder?

Intervjuguide

kommunal leder som deltok i etableringsfasen i kommunen

Etableringsfasen:

1. Hvem deltok fra kommunen?
2. Opplevdes det at kommunen var en likeverdig part i etableringen?
3. Hadde kommunen en reel påvirkning i utførelsen av partnerskapsavtalen?
 - a. Hadde kommunen hjelp av KS
 - b. Hadde kommunen hjelp fra Pilotkontoret

Porteføljen fra kommunen inn i NAV?

1. Hvilke tjenester var naturlig å overføre fra kommune?
2. Begrunnelse for dette?

Valg av ledelsesmodell

1. Hvilke ledelsesmodell valgte kommunen?
2. Bakgrunnen for valget? Hvis statlig leder,
3. Hadde kommunen noen problemer med å overføre tjenesten sin til en statlig leder?

Økonomi

5. Hvordan er delegering til NAV kontoret?
6. Hvordan er rapporteringsrutinene til kommunen?
7. Deltar NAV leder i kommunens leder gruppe?

Ansatte

- 1 Er det gjort noen grep i forhold til at ansatte jobber etter forskjellige avtaler?
 - a. Lønn
 - b. Arbeidstid
 - c. Andre ordninger

Forventninger kommunen hadde når NAV kontoret ble etablert?

3. Ansatte, brukere og økonomi

Hvordan fungerer samarbeidet med Staten i dag?

3. Hvilke samarbeidsarena har kommunen med staten?
4. Hvilke påvirkninger har kommunen i dette samarbeidet?