

Kontrollutvalget i Eidskog kommune
v/Glåmdal sekretariat IKS
2226 Kongsvinger

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon

Undersøkelse knyttet til NAV Eidskog



Eidskog kommune

INNHold:

1	FORORD.....	3
2	SAMMENDRAG.....	4
3	HOVEDKONKLUSJON	6
3.1	Anbefaling	6
4	INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
4.1	Problemstillinger.....	7
4.2	Formål	7
4.3	Avgrensninger	8
5	NAV	9
5.1	Arbeids- og velferdsetaten	9
5.2	Forvaltningsenheter	10
5.3	Sentrale føringer for NAV-reformen.....	10
5.4	Ulike modeller for lokal organisering.....	12
6	ORGANISERING NAV EIDSKOG.....	14
7	REVISJONSKRITERIER	17
8	METODE	18
8.1	Kommunens verifisering av data/fakta	19
9	KARTLEGGING AV STYRINGSDIALOG STAT – KOMMUNE	19
9.1	Revisjonskriterier	19
9.2	Data/fakta	19
9.3	Revisjonens vurderinger.....	25
9.4	Konklusjon	26
10	KOMMUNENS OPPFØLGING AV MÅL FOR NAV EIDSKOG	27
10.1	Revisjonskriterier	27
10.2	Data/fakta	27
10.3	Revisjonens vurderinger.....	31
10.4	Konklusjon	34
11	OPPSTÅR DET MÅLKONFLIKTER MELLOM KOMMUNALE OG STATLIGE MÅL	35
11.1	Revisjonskriterier	35
11.2	Data/fakta	35
11.3	Revisjonens vurderinger.....	38
11.4	Konklusjon	38
	LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER	39
12	VEDLEGG.....	41

1 FORORD

Rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet **"I hvilken grad har NAV en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvaret for?"**.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Eidskog kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd.

"Kontrollutvalget skal påse at kommunen eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)".

Prosjektet er bestilt iht. plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av Eidskog kommunestyre for 2011-2012.

Med hjemmel i kommunelov og forskrift har kontrollutvalget (KU) gjort sin konkrete bestilling ut fra det ansvar som er tillagt utvalget gjennom egen forskrift om kontrollutvalg. Glåmdal revisjon IKS mottok særutskrift av KU-sak 16/12 datert 12.4.2012 bestilling for dette prosjektet fra sekretariatsleder.

Bestilling av prosjektet ble tatt opp flere ganger i 2011. I møtet 55/11 ble følgende sagt om saken:

"Kontrollutvalget har behandlet denne saken i flere omganger i år. Opprinnelig ville kontrollutvalget bestille forvaltningsrevisjon knyttet til sosialtjenesten, med fokus spesielt på samarbeidet på NAV. I ettertid har det vært gjennomført undersøkelser knyttet til NAV, både fra Fylkesmannens side og Arbeidstilsynet. Det har derfor ikke vært aktuelt å bestille ytterligere kontroll på NAV.

Saken ble derfor satt opp igjen til bestilling i det forrige møtet. Da valgte kontrollutvalget å overlate til det nye utvalget å bestille forvaltningsrevisjon. Som det går frem av årsplanen for 2012, vil det bli lagt frem ny overordnet analyse med tilhørende plan for forvaltningsrevisjon i 2012. Den skal også behandles i kommunestyret. Så i påvente av den, vil vi foreslå at det bestilles et prosjekt iht. den eksisterende planen."

2 SAMMENDRAG

Glåmdal Revisjon IKS mottok bestilling av prosjektet fra kontrollutvalget i Eidskog kommune i møte 12.4.2012, sak 16/12.

Prosjektets hovedformål har vært å undersøke hvilke utfordringer den delte styringen av NAV gir for kommunen og for NAV Eidskog. Videre har formålet vært å se på hvordan disse utfordringene løses. Dette fordi det har vært kjente utfordringer i samarbeidet mellom NAV stat og NAV kommune, blant annet på bakgrunn av en rekke medieomtaler (februar og mars 2011) av personalsaken rundt tidligere leder av NAV Eidskog.

Følgende hovedproblemstilling er vurdert i dette prosjektet:

”I hvilken grad har NAV en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvaret for?”

For å belyse problemstillingen har kontrollutvalget vedtatt underproblemstillinger, se rapportens punkt 4.1.

Glåmdal Revisjon IKS har gjennomført forvaltningsrevisjonen i henhold til standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Arbeidet er hovedsakelig basert på dokumentanalyse i tillegg til samtaler med personer som har tilknytning til administrasjonen i Eidskog kommune og NAV Eidskog. For en nærmere beskrivelse av gjennomføring og metode, se rapportens kapittel 8.

Samarbeidet mellom stat og kommune i NAV Eidskog er basert på samarbeidsavtale av 12.12.2011 (med virkning fra 11.2.2011). Avtalen regulerer samhandlingen mellom stat og kommune ved felles NAV-kontor. Fra og med perioden februar/mars 2011 har samhandlingen jf. samarbeidsavtalen hatt en del utfordringer. Dette skyldes i hovedsak personalsaken som utviklet seg mellom kommunens administrasjon og tidligere leder for NAV Eidskog. Denne saken medførte at Eidskog kommune ønsket å endre organiseringen av NAV-kontoret fra det som i utgangspunktet var en én-leder modell til to-leder modell. Dette vil i praksis si at Eidskog kommune trakk ut leder funksjonen for sosialtjenesten med tilhørende funksjoner, ved å ansette en kommunalt ansatt leder. Tidligere leder av NAV Eidskog fortsatt som leder for den statlige delen.

Kommunestyret i Eidskog kommune har satt mål for den kommunale delen av NAV Eidskog. Administrasjonen følger opp disse målene gjennom tertialrapporter og årsrapporter. Økonomiplanen for Eidskog kommune vil være med på gjennom handlingsprogram å regulere de økonomiske ressursene og hvilke endringer som må gjøre si henhold til budsjett.

Stat og kommune har ulike måleparametere. Disse måleparameterene vil i utgangspunktet ikke gi målkonflikter mellom stat og kommune, men fremstår som praktiske forskjeller. Etablerte partnerskapsmøter og samhandlingsmøter mellom den kommunale og den statlige delen av NAV kan redusere målkonflikter. Identifiserte målkonflikter i denne revisjonen dreier seg i stor grad om manglende ressurser både på personalsiden og til økonomiske bidrag, spesielt på den kommunale delen av NAV-kontoret.

Samarbeid og koordinering er stikkordet i kontrollutvalgets bestilling til revisjonen, og det synes på mange områder i systemet som fraværende i Eidskog kommune og NAV Eidskog, både ved én-leder modellen og ved to-delt ledelse. Personalkonflikten som etter hvert har gjort seg gjeldende ser ut til å ha preget definert samarbeid i samarbeidsavtalene.

26.5.2011 vedtok formannskapet strategi for NAV i Hedmark. I følge følgebrevet fra fylkesmann, NAV direktøren i Hedmark og regiondirektør i KS Hedmark og Oppland, var hensikten med strategien blant annet å sørge for at brukerne møter et NAV som er sømløst mellom kommune og stat, slik at de får helhetlige, koordinerte og målrettede tjenester. Dokumentet ble politisk vedtatt våren for snart to år siden, samtidig som NAV-kontoret i Eidskog gikk over til en to-leder modell. Etter etableringen av to-leder modellen har stat og kommune sklidd lenger og lenger fra hverandre i NAV Eidskog.

Som en del av samarbeidet mellom stat og kommune har det for NAV vært definerte partnerskapsmøter. Disse har ikke fungert i henhold til sin intensjon for NAV Eidskog. Et resultat av dette er at NAV Eidskog ikke har hatt en felles forståelse og system for målstyring i den manglende samhandlingen. Det kan se ut som at brukere ikke får nyttiggjort etablerte tiltak og dette kan påføre Eidskog kommune unødige kostnader knyttet til tjenester i egen regi.

3 HOVEDKONKLUSJON

Hver for seg, har NAV Eidskog stat og NAV Eidskog kommune velfungerende rapporteringssystemer som fungerer etter intensjonen. Parternskapets formål; om å være gjensidige aktive bidragsyttere for å skape gode arbeidsfellesskap, jfr. samarbeidsavtalen inngått mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark, fungerer derimot ikke.

Strategi for NAV Hedmark ble vedtatt politisk i Eidskog kommune 26.5.2011. Snart to år etter møter ikke brukerne i Eidskog kommune "et sømløst NAV-kontor i forhold til skille mellom stat og kommune" slik intensjonen i NAV Hedmark sin strategi var bygget på, snarere tvert i mot.

Et velfungerende NAV-kontor krever forståelse for hverandres oppgaver, og betyr at NAV kommune og stat må ha et tett samarbeid. Det nødvendige samarbeidet synes ikke å være tilstede i NAV Eidskog i og med at NAV Eidskog frem til nå har hatt et samarbeidsproblem på ledernivå.

3.1 Anbefaling

Vi konkluderer med at det innenfor de områdene vi har vurdert er identifisert forbedringspotensiale.

Administrasjonen i Eidskog kommune sammen med NAV Hedmark bør snarest mulig igangsette et målrettet arbeid for å integrere både kommunal og statlig side med felles målsetting.

Kongsvinger, 5.2.2013



Lina Kristin Høgås
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

4 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kap.3. I henhold til regelverket skal revisjonen blant annet kontrollere at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldene bestemmelser og vedtak.

Glåmdal revisjon IKS mottok 12.4.2012 kontrollutvalgets (KU) bestilling for dette prosjektet fra sekretariatsleder.

NAV i Eidskog har per dags dato delt administrativ ledelse, og kontrollutvalget ønsket å finne ut om dette fungerte etter intensjonene.

4.1 Problemstillinger

Følgende hovedproblemstilling er vurdert i dette prosjektet:

”I hvilken grad har NAV en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvaret for?”

For å belyse denne problemstillingen har kontrollutvalget i Eidskog kommune vedtatt følgende underproblemstillinger:

1. Kartlegge de to styringsdialogene kommune/stat (herunder delt administrativ ledelse, målsettinger, rapporteringsopplegg, rutiner for oppfølging mv), samt samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene.
2. Hvordan følger kommunens administrasjon opp NAV-kontoret med sikte på å nå de mål kommunestyret har satt for tjenester NAV-kontoret yter?
3. I hvor stor grad oppstår målkonflikter mellom kommunale og statlige mål – og hvordan håndteres eventuelt slike konflikter i praksis i ledelsen av kontorets virksomhet?

4.2 Formål

4.2.1 Kontrollutvalget om formålet og bakgrunn for prosjektet

Fra kontrollutvalget er det uttalt om formålet med prosjektet at:

“Formålet er å undersøke om NAV-Eidskog har en hensiktsmessig organisering.”

Kontrollutvalget har ønsket at revisjonen skulle ha fokus på de lokale utfordringer knyttet til at det lokale NAV-kontoret er organisert med delt ledelse.

4.2.2 Generelt om formålet

Mens hovedmålet i NAV-reformen er samarbeid og samordning av tjenestetilbudet, men likevel er det slik at staten og kommunene har ansvaret for sine egne tjenester, og dette kommer ytterligere til uttrykk når NAV-kontoret har delt ledelse.

Det går to separate styringslinjer, en linje fra staten og en linje fra kommunen, gjennom kommunestyret med delegert myndighet til rådmann, til det lokale NAV-kontoret.

Formålet har vært å undersøke hvilke utfordringer den delte styringen gir for kommunen for NAV Eidskog. Videre har formålet vært å se på hvordan disse utfordringene løses.

4.3 Avgrensninger

Prosjektet har vært gjennomført som en revisjon av organisasjon og styring, herunder samhandling mellom stat og kommune. Undersøkelsen omfatter ikke konkrete saker, og derfor ikke saksbehandling og klagebehandling.

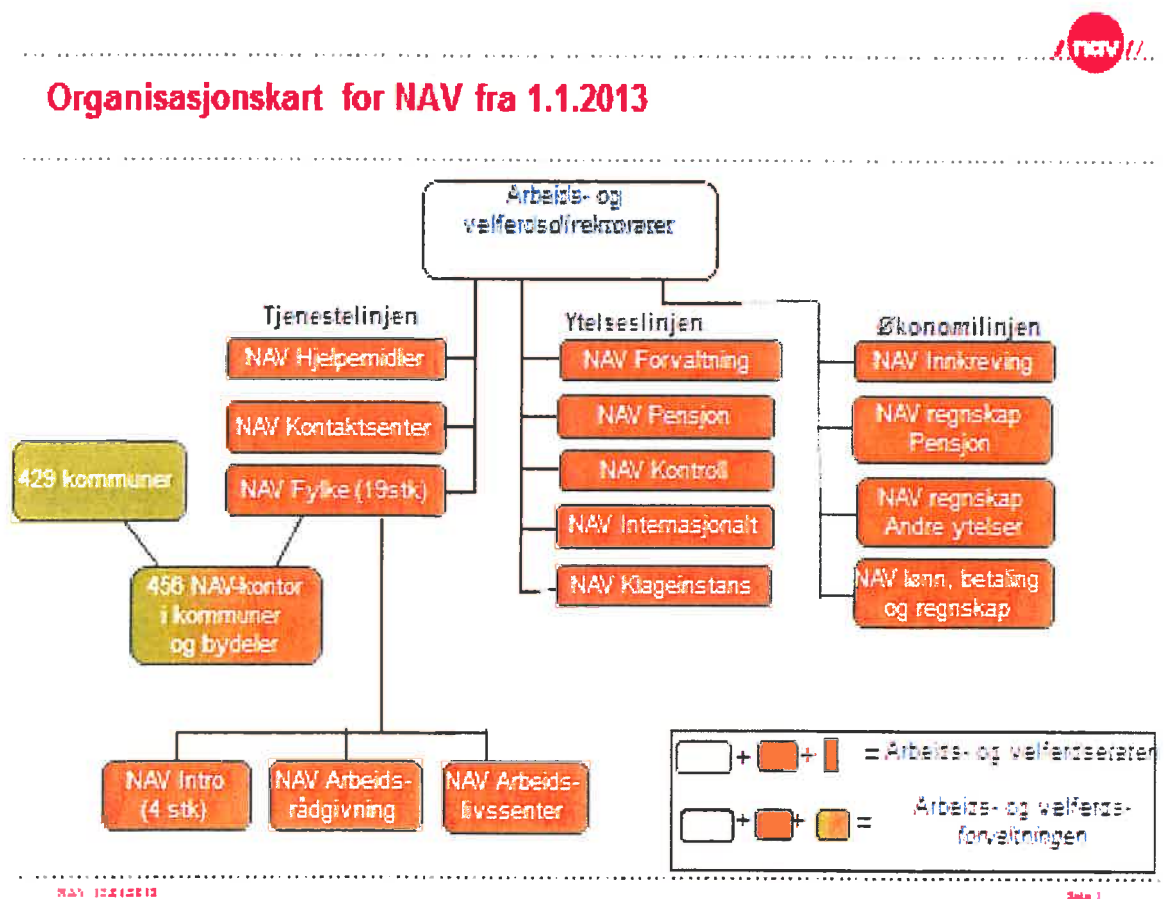
4.3.1 Tidsrom

Vurderingene i forbindelse med prosjektet har i utgangspunktet strukket seg fra etableringen av NAV-kontoret på Eidskog, den 16.9.2009 og frem til i dag. Hovedfokus har derimot vært på forholdene rundt og etter deling av NAV-kontoret 1.3.2011, herunder behandlingen av saken om delt ledelse og konsekvensene av delt ledelse. Vi har også gjort noen undersøkelser knyttet til foranledningen og forholdene rundt selve etableringen av NAV Eidskog, det vil si i perioden fra ansettelsen av Stein Engebråten i 2008 til 16.9.2009.

5 NAV

5.1 Arbeids- og velferdsetaten

Eidskog kommune, med rapportering til rådmann og kommunestyret, utgjør den ene styringslinjen NAV Eidskog må forholde seg til. I figuren under er det vist en oversikt over organisasjonen bak den statlige styringslinjen. NAV Eidskog faller inn under de 456 NAV-kontorene nest nederst til venstre i figuren. Statlig NAV-leder rapporterer til fylkesdirektøren i NAV som videre rapporterer til arbeids- og velferdsetaten.



Arbeids- og velferdsdirektoratet har definert fem hovedarbeidsprosesser med en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter/spesialenheter (dette gjelder den statlige delen av NAV).

De fem hovedarbeidsprosessene er:

1. Motta krav/bestilling og beslutte behandling → Kjerneoppgavene for NAV-kontor og kontaktsenter
2. Informere → Kjerneoppgavene for NAV-kontor og kontaktsenter
3. Behandle sak → Kjerneoppgavene for forvaltningsenheter og spesialenheter
4. Utbetale → Kjerneoppgavene for forvaltningsenheter og spesialenheter
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet → Utføres av NAV-kontor

(Kilde – Ekspertgruppa 2010a)

5.2 Forvaltningsenheter

Organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten med NAV-kontor og forvaltningsenheter, bygger på prinsippet om at tilbudet til bruker skal gis så nær brukeren som mulig. Ansatte ved NAV-kontorene skal ha tid til å kunne dekke sin veileder- og oppfølgingsrolle overfor bruker. Oppgavene som ikke krever samme grad av samhandling eller fysisk nærhet til brukerne er organisert i sentraliserte forvaltningsenheter og betjener et større geografisk område enn den enkelte kommune (Ekspertgruppa 2010a).

Kontaktsenter er forvaltningsenheter som er opprettet for å kunne gi generell informasjon om de forskjellige fagområdene innen NAV. De skal kunne svare på når vedkommende kan forvente å få stønad eller trygd og hvor i systemet saken til vedkommende står. De som har spørsmål til NAV sine tjenester skal møte fagpersoner i første ledd (altså ved kontaktsenteret) som skal kunne gi svar på de fleste spørsmål over telefon eller e-post. Målet til NAV er at 80 % av spørsmålene kan bli besvart ved kundesentrene uten at de må sette telefonene videre. Kontaktsenteret har et oppgavespenn som strekker seg fra en sentralbordfunksjon til å omfatte mer krevende informasjonsoppgaver. Ekspertgruppa som har vurdert oppgaveansvarsfordelingen i NAV skriver at det kan være grunn til å se nærmere på muligheter og begrensninger når det gjelder bruk av denne førstelinjetjenesten.

NAV Kontaktsenter Hedmark er en egen enhet som dekker områdene innen alle enheter i NAV Hedmark. I tillegg har NAV Kontaktsenter Hedmark fra 1.4.11 overtatt førstelinjen for NAV Internasjonalt sammen med NAV Kontaktsenter Østfold. Det er tilsammen 20 veiledere som betjener denne delen av kontaktsenteret.

5.3 Sentrale føringer for NAV-reformen

Hovedmålene for NAV-reformen er, jfr. St.prp. nr. 46 (2004-2005):

- Arbeidsretting – flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Brukerretting – enklere for brukere og tilpasset brukerens behov
- Effektivisering – en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

NAV-reformen er hjemlet i lov av 16.6.2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen, den såkalte "NAV-loven". Reformen innebærer at det statlige ansvaret samles i en ny etat. Kommunene må innlemme oppgavene etter sosialtjenesteloven i de lokale kontorene, men det kan avtales at andre kommunale tjenester inngår i NAV-kontoret. Videre samarbeider kommunen med Arbeids- og velferdsetaten i et partnerskap. På lokalt nivå etableres en førstelinjetjeneste som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret i det som tidligere var arbeidskontor, trygdekontor og sosialkontor.

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) er det gitt følgende styrende signaler:

- Brukeren skal stå i sentrum.
- Det skal være en felles førstelinje med et NAV-kontor i hver kommune.
- Kontoret skal tilby et tjenestespekter for arbeidsledige, bedrifter, sykmeldte, uførepensjonister, de som mottar sosialhjelp, pensjonister og familieytelser.
- Det skal være lett tilgjengelig kontor i alle kommuner, med mulighet til interkommunale løsninger, der det ligger til rette for det.
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede prosesser.
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted.

- Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukarmedvirkning og egenaktivitet.
- Kontoret skal som et minimum dekke kommunens oppgaver knyttet til informasjon, enklere vedtak, veiledning og bistand og det å være brukernes kontaktpunkt videre mot andre statlige funksjoner.

I Ot.prp. nr. 47 skiver departementet at *“det er viktig at alle ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som står utenfor arbeidslivet, sees i sammenheng”*. Videre at *“Det er avgjørende at kommunenes egen kunnskap og kompetanse om lokalt arbeidsliv og sysselsetting integreres i den nye forvaltningen”*. Departementet er også opptatt av at reformen ikke skal innebære fragmenterte og mindre tilgjengelige tjenester for de mest utsatte og vanskeligst stilte sosialhjelpsmottakerne, for eksempel mennesker med rusproblemer, psykiske og sosiale problemer eller psykisk utviklingshemming. Det samme gjelder i forhold til innvandrere og flyktninger.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. I følge “NAV-loven” skal det lokale kontoret opprettes ved en avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser som lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.

Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen (FOR 2007-01-26 nr. 107) inneholder nærmere bestemmelser for samarbeidet. Dette gjelder blant annet bestemmelser om at statlig og kommunalt personell kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Leder av kontoret kan være enten statlig ansatt eller kommunalt ansatt. Forskriften hjemler at leder av NAV-kontoret kan få delegert oppgaver både på kommunalt og statlig myndighetsområde. Videre inneholder forskriften bestemmelser om styring og rapportering. Leder av NAV-kontoret må forholde seg til både statlige styringssignaler og styringsdokumenter fra overordnet myndighet i kommunen.

Det er inngått en rammeavtale mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, datert 7.4.06. Av denne avtalen går det fram at reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter. I følge avtalen er partenes felles utgangspunkt at de felles kontorene skal:

- være en gjenkjennelig inngangsport til arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for
- kunne vurdere, og koordinere både kommunale og statlige virkemidler som er nødvendig for å møte den enkelte brukers situasjon
- etableres som et samarbeid mellom likeverdige instanser, regulert i forpliktende lokale avtaler og basert på tydelig ansvarsdeling
- utvikle felles mål, holdninger og kultur og en felles plattform

Partenes felles siktemål er felles lokale kontorer hvor brukerne:

- skal få likeverdig service uavhengig av bosted
- som det er aktuelt for, skal tidligere inn i tilpassede arbeidsrettede prosesser

- som trenger det skal få en rask og helhetlig behovsavklaring, et samordnet tjenestetilbud og individuell og tett oppfølging
- med behov for langvarig og samordnet bistand få en kontaktperson/koordinator og få utarbeidet en individuell plan.

5.4 Ulike modeller for lokal organisering

I mars 2012 la Arbeids- og velferdsdirektoratet frem en intern rapport om partnerskapet i NAV. Rapporten var gjennomført på bestilling fra direktørmøtet 13.9.2011. Rapportene er gjennomført av en intern arbeidsgruppe med oppdrag om blant annet:

- Oppsummere relevant kunnskap om partnerskapet.
- Hente inn erfaringer med hvordan partnerskapet praktiseres lokalt.
- Identifisere utfordringer og muligheter ("best practice").

Undersøkelsene til arbeidsgruppene ble gjennomført på to måter:

1. gjennom besøk og møter med aktørene i partnerskapet
2. gjennom en stor Quest Back-undersøkelse

Det er to styringslinjer inn mot NAV-kontoret. Den ene går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren, den andre fra kommunestyret via rådmann. NAV-kontoret får de fleste og viktigste styringssignaler og resultatkrav i forbindelse med det årlige plan og budsjettarbeidet. Det er, i følge rapporten, en utfordring at:

- Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i den kommunale
- Styringssignalene (styringsdokumentene) fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjetttrammene fra den enkelte virksomhet i kommunen blir vanligvis vedtatt i desember året før, mens mål og disponeringsbrevet fra NAV Hedmark kommer i januar/februar i inneværende år.
- Kommune og stat har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Partnerskapsmodellen med to eiere og to styringslinjer inn mot NAV-kontoret regnes som en krevende modell. NAV-ledere på kontor med én leder finner det lettere å samordne styringsdialoger enn ledere på kontor med todelt ledelse. NAV-ledere med minimumsløsning¹ finner det enklest å samordne styringssignalene.

Rapporten viser at det er et stort rapporteringstrykk i de to linjene. Mange opplever det statlige rapporteringsregimet som krevende. En gjennomgående tilbakemelding er at den statlige styringskulturen er detaljert, og med et sterkt fokus på måling knyttet til aktivitet. I Quest Back-undersøkelsen svarer kontor med todelt ledelse at de opplever dette noe mindre utfordrende enn det kontor med én leder gjør.

Likeverdighet mellom partene er et suksesskriterium for partnerskapet. Samtidig er det en betydelig utfordring å få det til, til tross for at det er lagt vekt på at partnerskapet i NAV

¹ NAV-kontoret som kun har kommunale tjenester etter Lov om sosiale tjenester, herunder råd og veiledning, økonomisk stønad, individuell plan, samt kommunens plikt til å sørge for å finne midlertidig bolig til de som ikke klarer dette selv og kvalifiseringsprogrammet

handler om et forpliktende samarbeid mellom to likeverdige instanser. Rådmennene opplever minst likeverdighet. Små kommuner opplever mindre likeverdighet enn store kommuner.

Rapporten vektlegger at det er viktig å skille mellom ledelsesmodell og todelt eierskap (partnerskapet). Alle NAV-kontorene har todelt eierskap, men ledelsesmodellen varierer. Ledelsesmodell velges lokalt. I Quest Back-undersøkelsen hadde hele åtte av ti kontorer valgt én leder. Det er særlig i store kommuner og i de store byene det er todelt ledelse. Hovedinntrykket i rapporten var likevel at partene var fornøyd med den ledelsesmodellen de hadde valgt, uavhengig av om det var én leder eller todelt ledelse. Mange ga likevel uttrykk for at ledelsesmodellen ved NAV-kontoret var avgjørende for om et NAV-kontor skal fungere godt. Hvilken modell som fungerer best er det delte meninger om. Men mange uttrykker skepsis til to-ledermodellen. Erfaringen med én leder var overveldende positiv, mens erfaringene med todelt ledelse varierte mer. NAV-leder ved kontorer med én leder, er oftest ansatt i staten.

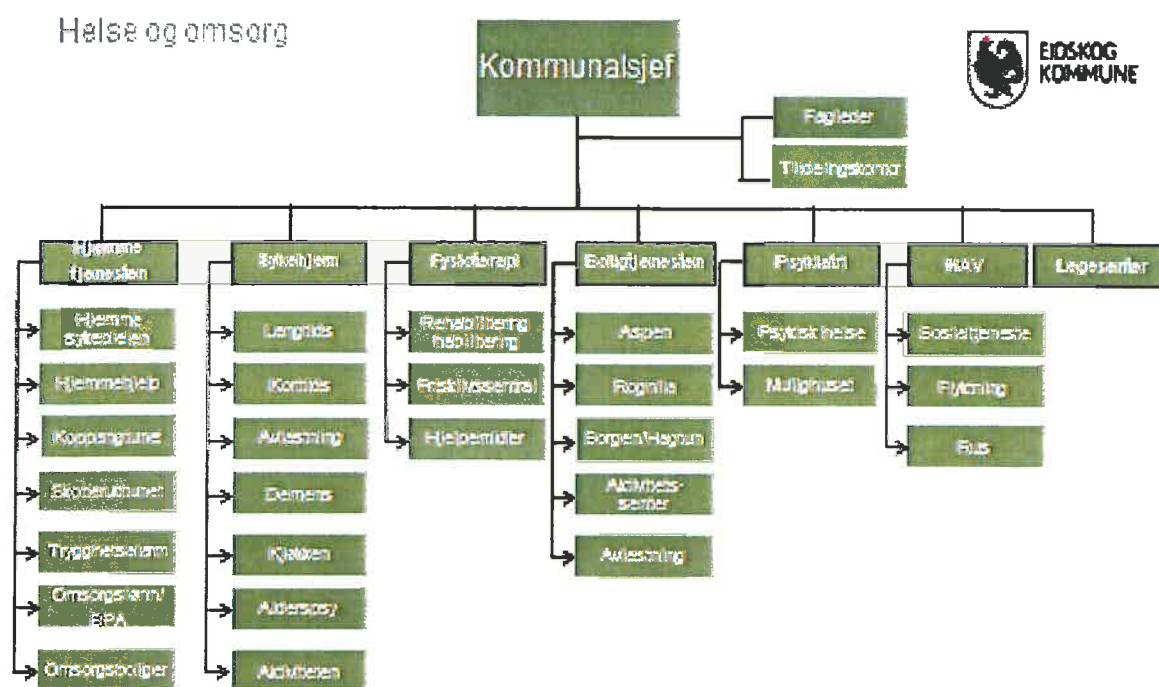
En av kommunene som var med i undersøkelsen la vekt på at todelt ledelse ikke nødvendigvis betyr det samme som manglende enhetlig ledelse ved kontoret. Når de to lederne er samkjørte, oppleves dette som det mest ryddige og logiske i forholdt til de to styringslinjene, og som best i forhold til likeverdigheten i partnerskapet. Samtidig erkjenner de at ledelsesmodellen krever god kjemi og godt samarbeid mellom de to lederne.

Den menneskelige faktor

Der partnerskapet fungerer godt er samhandling mellom partene preget av gjensidig respekt, tillit og åpenhet. Positive relasjoner skaper god vilje til å finne løsninger og styrker bærekraften i partnerskapet. God kjemi mellom rådmann og fylkesdirektøren, rådmann og NAV-leder, og mellom lederne der det er todelt ledelse, fremheves som en viktig årsak til at man lykkes i å finne løsninger på utfordringer som har dukket opp underveis. En NAV-leder uttrykker det slik:

“Partnerskapet handler i stor grad om hva enkeltmennesker vil og klarer. Kraften i enkeltmenneskers vilje og innsats for at NAV skal bli en suksess er viktigere enn hvordan organisasjonskartet ser ut”.

6 ORGANISERING NAV EIDSKOG



Figuren over viser hvor i kommunen NAV Eidskog kommune er organisert per 1.10.2012.

Eidskog kommune inngikk den 19.3.2009 samarbeidsavtale (se vedlegg 1) med NAV Hedmark om etablering og drift av felles lokalkontor fra og med høsten 2009. Avtalegrunnlaget er hjemlet i Arbeids- og velferdsloven. Eidskog kommunestyre godkjente saken 12.3.2009 (K-022/09).

Kontoret ble etablert ut fra en én-leder modell. Stein Engebråten ble ansatt fra og med september 2008, på statlige vilkår, til stillingen som én leder til NAV-kontoret, med fylkesdirektøren for NAV Hedmark som arbeidsgiver.

I henhold til Samarbeidsavtale av 19.3.2009, punkt 18, skulle samarbeidsavtalen evalueres innen 31.12.2010. Partene (NAV Hedmark og Eidskog kommune ved rådmann) endte imidlertid med å fremme sak om delt ledelse av NAV Eidskog for kommunestyret.

31.3.2011 gjorde kommunestyret i Eidskog vedtak (sak 023/11) om delt ledelse av NAV Eidskog. Ny samarbeidsavtale (se vedlegg 2) på bakgrunn av overstående var på plass 12.12.2011, med virkning fra 11.2.2011.

Mange kommuner - også Eidskog - har valgt å legge inn flere tjenester enn minimumskravet.

NAV Eidskog har per 25.1.2013 to-delt ledelse, men den 17.12.12 besluttet man på administrativt nivå i samråd med NAV Hedmark å gå tilbake til én-leder modell fra 1.6.2013.

Beslutningen er dokumentert gjennom en avtale mellom partene og innebærer at stilling som leder for NAV Eidskog skal lyses ut eksternt i 2013. Partene kom til enighet ved at NAV Hedmark har tilbudt leder for NAV Eidskog stat en ny jobb innenfor NAV Hedmark. Statlig NAV leder har takket ja til jobben og begynner i ny jobb 1.2.2013.

Ved felles enighet om én-leder var intensjonen til partene å lyse ut stillingen som NAV-leder innen 20.1.2013. Etter planen ønsket man da å få på plass ny leder innen 1.6.2013. Leder for NAV Eidskog kommune del, vil få mulighet til å søke på stillingen på lik linje som andre søkere. Beslutningen om å gå tilbake til én-leder modell ved NAV Eidskog er i tråd med kommunestyrets vedtak av 31.3.2011.

Når de tillitsvalgte i Eidskog kommune ble kjent med denne avtalen, fremmet de en skriftlig innsigelse på avtalen. De tillitsvalgte i NAV Eidskog ønsker nå å fortsette NAV-kontoret med delt-ledelse.

I dag består **statlig del** av NAV Eidskog av 6 ansatte fordelt på 5,9 årsverk. Den statlige delen av NAV-kontoret sine ansatte har fordelt kontorets oppgaver på følgende måte:

- En ansatt jobber i hovedsak med dagpenger og individstønad, samt at vedkommende arbeider i kontorets mottak to dager i uken.
- En ansatt jobber primært med sykemeldte og familierettede ytelser som fødselspenger, bidrag osv. I tillegg betjener vedkommende mottaket tre dager i uken.
- Tre ansatte jobber med arbeidsavklaringspenger og sykepenger, hvorav en av disse i tillegg er «beslutter» for uføresaker for Nav Hedmark.
- Leder jobber med arbeidsavklaringspenger, bilsaker, pensjonssaker, grunn og hjelpestønad, supplerende stønad, i tillegg til de administrative oppgaver han har som leder av det statlige kontoret.

Oppgavene innenfor de ulike fagområdene er først og fremst organisert etter fødselsnummer. Noen fagfelt deles likevel ikke etter dette prinsippet som for eksempel familiesaker. Hver saksbehandler har fra 80 (dette gjelder leder) til 250 brukere som følges opp minimum hver 6 måned men som oftest hver 3 måned. For enkelte brukere er det enda tettere oppfølging enn dette. Alle disse oppgavene måles og synliggjøres i de såkalte målekortene (balansert målstyring, mer om dette nedenfor).

Revisjonen får opplyst at avdelingen også har enkelte svært kompliserte saker med enormt mye dokumentasjon fra spesialister. Dette gjelder spesielt i saker, vedrørende avklaringer i arbeidsmarkedsbedrifter (kartlegging av restarbeidsevne), attføringsløp (AAP, arbeidsavklaringspenger), Arbeidsrådgivningskontor(ARK) og Arbeidslivssenteret (ALS).

I tillegg har kontoret et større antall klagesaker som skal behandles i henhold til forvaltningslovens² regler med tilsvarende til klageenheten dersom klager ikke gis medhold.

Leder for NAV Eidskog, statlig del, rapporterer til sin overordnede i NAV Hedmark, avdelingsdirektør Hans Petter Emilsen.

Kommunal del av NAV Eidskog har i dag, og frem til 31.12.13, 12,2 årsverk fordelt på 13 personer (se vedlegg 3). Av disse har 11,2 årsverk fast ansettelse i kommunen og 1 årsverk er en midlertidig ansettelse.

² Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Lov av 1.2.1967)

Bred oppgaveportfølge

Den lokale samarbeidsavtalen mellom stat og kommune beskriver hvilke tjenester den enkelte kommune har valgt å legge inn i NAV-kontoret. Minimumskravet er økonomisk sosialhjelp³. NAV Eidskog har ansvaret for følgende kommunale tjenester i Eidskog kommune:

1. Førstelinje (samtlige ansatte jobber med dette, kommunal del av NAV-kontoret har en person i mottak mandag-fredag 09-14:30)
2. Økonomisk sosialhjelp (avsatt ca. 2,4 årsverk til dette arbeidet)
3. Generell råd og veiledning (samtlige ansatte jobber med dette)
4. Økonomirådgivning (ca. 0,9 årsverk er avsatt til dette arbeidet)
5. Midlertidig botilbud (ca. 0,1 årsverk)
6. Kvalifiseringsprogrammet (1 årsverk)
7. Gjeldsrådgivning (ca. 0,6 årsverk)
8. Individuell plan (samtlige ansatte jobber med dette)
9. Flyktning (2 årsverk, hvorav 1 årsverk går på miljøarbeid)
10. Miljøarbeid (2 årsverk fordelt ca. 50/50 på ungdom og voksne, midler fra fylket som er videreført fra tidligere SMART-prosjekt som ble avsluttet 31.12.12)
11. Ruskoordinator (0,6 årsverk)
12. Bostøtte (ca. 0,3 årsverk)
13. Frivillig forvaltning for 30-35 brukere (fordelt mellom fem ansatte)
14. Ungdomsteam i Glåmdalsdistriktet og samarbeid med OT-tjenesten, oppfølgingstjeneste for ungdom som av ulike grunner ikke går på skole eller er under opplæring (2 kommunalt ansatte og 1 statlig ansatt jobber med dette)

Utover dette er det avsatt 0,4 årsverk til fagledelse av kontoret, 0,2 årsverk til merkantile oppgaver og arkivering, ca. 0,7 årsverk i publikumsmottak, samt ledelse, administrative oppgaver og økonomi 1 årsverk.

Oppgavene under punkt 1-6, faller inn under den såkalte minimumsløsningen. Oppgavene i punkt 7-14 er oppgaver utover minimumsløsningen.

³ <http://www.nav.no/192673.cms>

7 REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder med videre som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonen har for det første lagt til grunn overordnede styrende dokument, dokument bak NAV-reformen. Det vil si lovverk, rammeavtaler med videre.

Følgende kilder er benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, “NAV-loven”(lov av 16.6.2006)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov av 18.12.2009)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (lov av 25.9.1992 nr.70)
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids og velferdsordning
- Rammeavtale mellom Kommunens Sentralforbund (KS) og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (7.4.2006)
 - Punkt 2, formål med avtalen: “Partenes felles utgangspunkt er at de felles lokale kontorene skal:....sørge for all nødvendig koordinering innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for”)
- Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen (Forskrift av 26.1.2007 nr. 2007)
 - § 5 Statsetatens myndighetsområde – styring og rapportering
 - § 6 Kommunens myndighetsområde – styring og rapportering

Revisjonen har videre funnet revisjonskriterier på lokalt nivå. Følgende dokumenter har vært kilde for revisjonskriterier:

- Samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark (versjon fra 2009 og fra 2011)
- Ulike interne dokumenter fra NAV og fra Eidskog kommune, herunder kommunestyrevedtak, formannskapsvedtak, virksomhetsplan med mer.

Vi har utledet revisjonskriterier knyttet til de enkelte problemstillingene i kapittel 9-11.

8 METODE

Metode for prosjektet er utledet av den standard som legges i RSK-001, Standard for forvaltningsrevisjon. Standarden er utdypet ved at Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utgitt en veileder for forvaltningsrevisjon (1. utgave 2006). Vi etterstreber å følge denne i vårt arbeid.

Sentrale elementer i revisjonens arbeidsmetode er standard for våre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Først definerer vi problemstillingene i samtale med kontrollutvalget, på bakgrunn av deres vedtatte problemstillinger. Deretter identifiserer vi revisjonskriterier. Videre innhenter vi fakta ved å kartlegge og beskrive praksis ved de undersøkte virksomheter. Praksis blir så analysert og drøftet med utgangspunkt i revisjonskriteriene under samlebetegnelsen vurderinger. Dette leder frem til konklusjoner og anbefalinger.

Problemstillingene i prosjektet er besvart ved å gjennomføre intervjuer og foreta dokumentanalyse. I arbeidet med prosjektet har vi blant annet gjennomført samtaler med rådmann Helge Meyer, kommunalsjef for helse og omsorg, Evy Anne Heggen, leder av NAV Eidskog stat Stein Engebråten, leder av NAV Eidskog kommune Syver Ekbrant, verneombud for de statlige ansatte June Bjørnerud og verneombud for de kommunalt ansatte May Lena Vestli.

Videre har vi snakket med ansatte i kommunen som har hatt mye å gjøre med NAV-kontoret, som for eksempel Oddvar Høgberg, som fungerte som NAV-leder for den kommunale delen en kort periode i forbindelse med overgang fra én-leder til to-leder modellen. Vi har også hatt samtaler med personer hvis navn har dukket opp under vårt arbeid og som har hatt en eller annen befattning enten med NAV-kontoret eller sentralt ansatte ved kontoret.

Vi vil takke alle bidragsytere i kommunens ledelse, NAV Eidskog stat sin ledelse, de ansatte generelt og andre personer som vi har hatt samtaler med eller bedt om dokumentasjon fra. Samtalene ble gjennomført med stor åpenhet vedrørende de problemstillinger som ble tatt opp.

Vi har også gjennomgått studie og analyser av NAV-reformen. Dette omfatter både akademiske arbeider, nylig avlagt rapport fra Arbeids -og velferdsdirektoratet og tidligere avlagt rapport fra ekspertgruppe som har tatt for seg NAV-reformen.

Videre har vi gjennomgått en rekke dokumenter og uttalelser fra involverte parter, verneombud, tillitsvalgte med mer, i forbindelse med endring fra én-leder modell ved NAV-kontoret i Eidskog til en to-leder modell. Vi har gjennomgått kommunestyresaker, formannskapssaker, styrings dokumenter, presseutklipp med mer.

Etter vår vurdering har den metoden vi har benyttet vært hensiktsmessig for å kunne svare på de problemstillingene som er satt.

Prosjektet har vært gjennomført høst og vinter 2012/2013, av Glåmdal revisjon IKS, hovedsakelig av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås.

8.1 Kommunens verifisering av data/fakta

Et foreløpig rapportutkast ble den 30.1.2013 presentert for kommunens administrasjon. Verifiseringsmøte med Eidskog kommune ble avholdt den 1.2.2013, leder for NAV-kontoret kommunal del Syver Ekbrant deltok. Deretter ble det avholdt et telefonmøte den 4.2.2013 med Syver Ekbrant, på bakgrunn av endringer i første rapportutkast. Et tilsvarende møte ble avholdt den 31.1.2013, med representanter fra NAV Eidskog stat, ved avdelingsdirektør i NAV Hedmark, Hans Petter Emilsen og leder for den statlige delen ved NAV Eidskog, Stein Engebråten. I begge møtene deltok fra revisjonen, revisor Terje Harstad og prosjektansvarlig Lina Kristin Høgås.

Endelig rapport ble oversendt rådmann Helge Meyer og avdelingsdirektør Hans Petter Emilsen for uttalelse 5.2.2013. Deres eventuelle uttalelser vil legges ved rapporten og følge rapporten i dens videre behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

9 KARTLEGGING AV STYRINGSDIALOG STAT – KOMMUNE

9.1 Revisjonskriterier

Den første problemstillingen er en kartlegging av styringsdialogen. Denne er beskrivende og vil i liten grad bli sett opp mot revisjonskriterier. Det er likevel aktuelt å ha med seg den lokale samarbeidsavtalen som et bakteppe for vurderingene.

Formål med samarbeid mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark er nedfelt i lokal samarbeidsavtale mellom partene, av først 19.3.2009 og deretter 12.12.2011.

Formålet er nedfelt i punkt 2 i avtalen, og er likelydende for de to ovenfor nevnte avtalene:

“Formålet med avtalen eri fellesskap å arbeide for:

- *flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad*
- *enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov*
- *en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*

Partene understreker betydningen av at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere. Partene ønsker gjensidig å være aktive bidragsytere, for å skape gode arbeidsfellesskap.

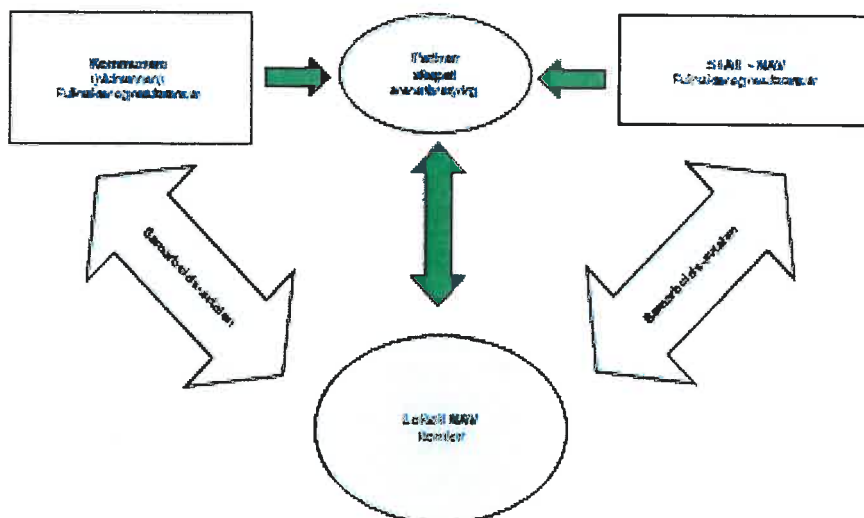
Sammen skal partene skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en enhet for brukerne.”

9.2 Data/fakta

9.2.1 Styringsdialog kommune – stat

Fylkesdirektøren i NAV og rådmann i Eidskog kommune har forhandlet frem den lokale samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og Eidskog kommune. Den lokale samarbeidsavtalen er retningsgivende for etablering og drift av felles lokalkontor i Eidskog. I henhold til avtalen er partnerskapsmøtet partenes styringsorgan, representert med rådmann i Eidskog kommune og fylkesdirektør for Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark, eller den de delegerer fullmakt til.

Styringsmodell for NAV kontoret Partnerskap mellom stat og kommune



Figuren illustrerer partnerskapsmodellen i NAV.

Det skal avholdes partnerskapsmøter i henhold til avtalt hensiktsmessig møteplan. I henhold til samtaler har revisjonen fått opplyst at partnerskapsmøter avholdes 4 ganger i året. Fra Eidskog kommune møter kommunalsjef for Helse og omsorg, Evy Anne Heggen og leder for NAV Eidskog kommune, Syver Ekbrant. Fra Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark møter avdelingsdirektør Hans Petter Emilsen og leder for NAV Eidskog stat, Stein Engebråten.

Etter delingen av NAV-kontoret, skal kommunen og staten ha hver sin leder med økonomi-, personal-, og resultatansvar. Lederne har ansvaret for henholdsvis kommunens oppgaver og personell og statens oppgaver og personell.

Lederne instrueres av sine respektive overordnede myndigheter, kommunen og staten, innenfor hvert sitt faglige ansvarsområde. Stat og kommune har hver for seg ansvaret for organisering og oppgaveløsning innenfor sitt ansvarsområde.

I tillegg avholdes det regionale partnerskapsmøter to ganger i året.

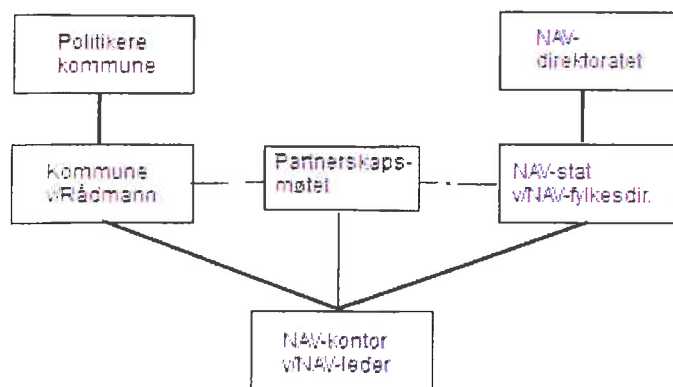
På lokalt nivå rapporterer månedlig kommunal leder til sin overordnede innenfor helse- og omsorg, kommunalsjef Evy Anne Heggen. Denne rapporteringen er først og fremst på økonomi i forhold til budsjett. Kommunalsjef har også mulighet til å gå inn i regnskapssystemet og foreta budsjettoppfølging selv når hun måtte ønske det. Utover dette tas

saker som er relevant for avdelingen, NAV Eidskog kommune, opp i disse faste møtene. Det kan være oppfølging av personell (herunder sykefravær), samarbeid innad på kontoret osv.

I tillegg til dette avholdes det avdelingsledermøter innenfor helse- og omsorg der leder for NAV Eidskog kommune deltar. Avdelingsledermøter avholdes 1 eller 2 ganger per måned, avhengig av behov. Leder for NAV Eidskog kommune deltar i Kommunestyremøter ved behov når aktuelle saker behandles, og på bakgrunn av henstilling fra rådmannen kan NAV-leder (på lik linje med andre kommunale ledere) gi faglige innspill i politiske møter når aktuelle saker behandles. Kommunalsjef for helse- og omsorg er en av fire kommunalsjefer som har fag-, personell-, og økonomiansvar for sine ansvarsområder, og som rapporterer dette videre opp til rådmann og til formannskap og kommunestyre.

NAV Eidskog stat har innført en systematisk rapportering gjennom balansert målstyring, og det er utarbeidet målekort som benyttes. Leder for NAV Eidskog stat rapporterer til sine overordnede ved at det den 10. hver måned manuelt legges inn data på gitte målekort. Den 25. i hver måned sender leder ved NAV Eidskog stat over innrapporterte målekort samt tiltaksplan i forhold til målekortet til sin overordnede i NAV Hedmark, Hans Petter Emilsen. På bakgrunn av innrapporterte målekort får leder for NAV Eidskog stat statusvurdering tilbake fra sine overordnede.

Styringslinjer i NAV



Figuren illustrerer styringsmodellen i NAV.

Staten har en egen oppfølging av NAV-kontoret, knyttet til ulike pålegg fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kommunen følger opp den kommunale delen av NAV-kontoret blant annet gjennom sitt budsjett. På denne måten foregår oppfølgingen av NAV-kontoret både langs den statlige og den kommunale styringslinjen. Dette er likt for et NAV-kontor med én-leader modell. I tillegg skal oppfølging skje på de lokale samarbeidsmøtene.

Den kommunale styringslinjen innebærer at et NAV-kontor må følge plan- og rapporteringsrutiner på lik linje med andre virksomhetsområder i kommune. Etter deling av ledelsen ved NAV Eidskog, gjelder kommunal styringslinje kun den kommunale del av NAV Eidskog. Dokumentene blir utarbeidet av virksomhetsområdet helse- og omsorg, og rammene blir vedtatt av politiske utvalg og av kommunestyret.

Fra statlig hold mottar fylkesleddet i NAV mål- og disponeringsbrev fra staten. Videre blir virksomhetsplan fra NAV Hedmark utarbeidet. Dette danner grunnlaget for utarbeiding av lokal virksomhetsplan.

Tjenester som ytes fra NAV Eidskog kommune har vært og er i stor grad etter sosialfaglig vurdering knyttet til bestemmelser i lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen. De statlige tjenestene er i større grad rettighetsbasert.

Ved opprettelsen av NAV Eidskog, opprinnelig med én leder, gjorde Eidskog kommune det klart kommunen ikke ville benytte statens målekort. Det ble ikke innført under én-leder modellen, og har heller ikke blitt innført under to-leder modellen. NAV Eidskog kommune, rapporterer ikke på statlige målekort, men administrasjonen ved rådmann og kommunalsjef helse og omsorg opplyser om innføring av LEAN verdikjedetankegang⁴, og presiserer at de jobber etter samme tankegangen. Det imidlertid vedtatt i partnerskapsmøte 24.8.2012 at NAV Eidskog kommune også skal innføre målekort. Syver Ekbrant opplyser at han arbeider med implementering av målekort.

I forbindelse med sammenslåingen av stat og kommune til et felles NAV-kontor, ble det innført et nytt arbeidsverktøy: ARENA. ARENA skulle være en felles plattform for alle brukere innenfor NAV. Alle de ansatte fikk tilgang til ARENA, men ble i begynnelsen kun brukt som oppslagsverk for NAV Eidskog kommunal. I tillegg benyttet de ansatte saksbehandlingssystemet Velferd, som har vært det opprinnelige arbeidsverktøyet til sosialtjenesten. Her registreres innkomne saker, vedtak fattes og utbetaling foretas.

Utover dette hadde det opprinnelige trygdekontoret med seg sine systemer Infotrygd, Bisys (underholdsbidrag til barn) og Gosys (journalføring) som fungerte på samme måten som Velferd for sakene fra det opprinnelige trygdekontoret. Den statlige delen av NAV-kontoret fikk tilgang til Velferd, og brukte dette som et oppslagsverk.

Etter deling av NAV-kontoret er det kun ARENA alle ansatte har tilgang til. Ved overgang til to-delt ledelse, mistet i utgangspunktet NAV Eidskog kommune fra og med 1.3.2011, alle tilganger til de statlige systemene, ARENA, Infotrygd, Bisys og Gosys. Tilsvarende mistet den statlige delen av NAV-kontoret tilgang til Velferd. I partnerskapsmøte 13.4.2011 ble det bestemt at kommunalt ansatte skulle få tilbake tilgang til ARENA.

ARENA skulle, som nevnt overfor, være en felles plattform, et felles arbeidsverktøy. Systemet var nytt ved etablering av NAV-kontoret, og de ansatte ble i oppstartsfasen kurset i dette systemet. Det er et system og arbeidsverktøy som læres gjennom bruk.

Ved delingen av kontorets ledelse, hvor man samtidig mistet alle tilganger til system som "de andre" benyttet, så var ARENA etter hvert den eneste felles plattform. For de kommunalt ansatte har registrering av brukere og behandling i ARENA kommet i tillegg til Velferd. Det finnes ingen konverterings eller kompatible muligheter mellom Velferd og ARENA, alt må dobbeltføres for å være tilstrekkelig a jour i begge systemer. Den statlige delen av NAV registrerer alle sine brukere i ARENA og har jobbet tett opp mot dette systemet siden innføring.

⁴ I følge Wikipedia: Begrepet er hentet fra ledelsesteori og kom i bruk på 1990-tallet. Metodikken fokuserer på å eliminere såkalt sløsing (waste) og ser på kundens opplevelse av produktets verdi fremfor kostnadselementer. Det underliggende målet er å forbedre den bedriftsøkonomiske lønnsomheten. Sentralt i denne tenkningen er det å skape merverdi med mindre innsats av ressurser.

For de kommunalt ansatte har Velferd vært deres hovedarbeidsverktøy, her registreres søknader om sosial stønad, vedtak skrives her og danner grunnlag for den ytelsen som skal utbetales. Etter delingen av kontorets ledelse og arbeidsoppgaver har de statlige ansatte ved NAV-kontoret i en periode opparbeidet seg en høyere kompetanse i bruk av ARENA etter som de har arbeidet betraktelig mer med dette systemet enn de kommunalt ansatte har.

Dette har skapt et ytterligere skille mellom avdelingene. Det har blitt hevdet at de kommunalt ansatte er akterutseilt med tanke på kompetanse innenfor dere felles arbeidsverktøy, og de kommunalt ansatte har nok følt at det har blitt mye fokus på deres manglende kompetanse innenfor ARENA.

Mange av tiltakene NAV kan iverksette er avhengig av innsøking i ARENA. Dette gjelder blant annet AMO-kurs og innsøking av plasser i vekstbedrifter som for eksempel Vekstbedriften Vilja AS. Frem til sommeren 2012 har ikke de kommunalt ansatte hatt mulighet til å søke inn brukere på AMO-kurs, dette skyldes at brukerne må søkes inn igjennom det statlige systemet. Ved at de fra sommeren 2012 nå har denne tilgangen også på kommunal side, kan dette være med på å redusere tiden fra innsøking til at brukeren faktisk mottar denne tjenesten fra NAV.

For andre tiltak som krever innsøking gjennom ARENA, har de kommunalt ansatte bare mulighet til å registrere brukeren, videre innsøking må gå via de statlig ansatte. Dette kan medføre at brukeren blir stående uten aktivt tiltak i form av arbeidsrettet tiltak, i noe lengere tid. Fra kommunal side er det anslått en ventetid på ca. 14 dager som følge av dette. Allerede i partnerskapsmøte 30.8.2011 tok leder fra kommunal del initiativ til å få ytterligere tilganger i ARENA slik at kommunalt ansatte selv kunne registrere og søke inn brukere til AMO-kurs og andre tiltak mot vekstbedriftene. NAV Hedmark stilte spørsmål om hvorvidt dette juridisk sett var mulig ved en delt ledelsesmodell. Arbeidsdepartementet har i svarbrev til Ringsaker kommune av 3.2.2012 (se vedlegg 4) uttalt at delt ledelse ikke er til hinder for registrering og innsyn på tvers av henholdsvis kommune og stat.

Leder av NAV Eidskog kommune har iverksatt tiltak for å heve kompetansen i bruk av ARENA fra høsten 2012.

Arbeidsmarkettiltaksbedrifter som Eidskog kommune er eier eller deleier av har selv ytret bekymring gjennom skriftlige henvendelser til Eidskog kommune ved ordfører. Her stiller de spørsmål om samarbeidsproblemene i parternskapet i NAV Eidskog, kan medføre manglende innsøking av brukere i disse bedriftene. Bedriftene selv er avhengig av innsøking og faktisk oppfylling av tiltaksplasser for å få betalt for de plassene de er godkjent for, og har planlagt virksomhet og drift i forhold til.

Ved etableringen av NAV-kontoret i Eidskog i 2009 lå i utgangpunktet alle forholdene til rette for å kunne lykkes. Stein Engebråten ble ansatt i NAV Eidskog stat som felles leder for kontoret og jobbet aktivt frem mot selve sammenslåingen med å bli kjent med alle medarbeidere, sørge for at alle medarbeidere ble kjent med hverandre og at de fikk en følelse av fellesskap og samhold.

Dette lyktes han også med. Revisjonen har fått seg fortalt, både fra statlig og fra kommunal side, at det var en god prosess i forkant av sammenslåingen og det ble gjort et godt forarbeid. Det ble avholdt fellesmøter hvor alle var med på å påvirke og jobbe for at dette skulle løses på

best mulig måte. Miljøet ved NAV-kontoret etter sammenslåing, har blitt beskrevet som godt, og slik ble det også oppfattet av brukerne. De ansatte var alle innstilt på at dette skulle bli bra, de hadde en omforent tankegang, snakket samme språk og lo mye. Lederen ble oppfattet som samlende, én leder som var der for alle, en god leder.

28.1.2011 ble de ansatte ved NAV Eidskog innkalt til et fellesmøte. Her ble de, uten noen kjent foranledning, informert om at leder ved NAV-kontoret ikke lenger hadde rådmannens tillit. Rådmannen ønsket en annen ledelse av kommunens NAV-kontor. Kommunen var ikke fornøyd med den ledelse som ble utvist ved NAV-kontoret.

På bakgrunn av informasjonen som ble gitt til de ansatte i ovennevnte møte, utarbeidet de tillitsvalgte for Fagforbundet (Odd Sverre Jahren) og FO (Torunn Fløiten) et skriv som vedlegg til sakens videre behandling av rådmannens innstilling om delt ledelse til kommunestyret. Her fremgikk det at leder ved NAV Eidskog hadde de ansattes fulle tillit, og de stilte seg uforstående til ønske om *“å splitte en slik avdeling som har fungert godt til tross for store utfordringer og arbeidspress.”* (se vedlegg 5).

Rådmannens henvendelse til NAV Hedmark om manglende tillit til Stein Engebråten endret ikke NAV Hedmark sin oppfatning av leder for NAV-kontoret. 10.2.2011 skulle saken om delt ledelse og mistillit til leder av NAV Eidskog opp for behandling i kommunestyret i Eidskog. Rådmannens saksfremlegg anbefalte at ny samarbeidsavtale mellom NAV Hedmark og Eidskog kommune godkjennes med de anførte endringer og med virkning fra 1.3.2011.

Etter forslag fra ordfører Knut Gustav Woie, ble saken utsatt. Vedtaket var enstemmig. Men på bakgrunn av veldig klart uttrykt manglende tillit, og ettersom Stein Engebråten visste at saken om delt ledelse skulle oppe til behandling i kommunestyret, ba Engebråten samme kveld som kommunestyret hadde sitt møte, i e-post til Evy Anne Heggen om å bli løst fra sine kommunale ansvarsområder, med umiddelbar virkning fra 10.2.2011. E-posten ble sendt i kopi til hans overordnede i NAV Hedmark, Hans Petter Emilsen og Bjørn Lien, innholdet i e-posten var allerede avklart med disse to.

I brev for sakens videre behandling i formannskap 11.2.11, skriver da tidligere NAV leder Stein Engebråten at NAV Eidskog kommune har vært underbudsjettet i forhold til personalressurser. På dette tidspunktet var det 6 kommunale stillingshjemler, i tillegg til SLT-koordinator og miljøarbeiderprosjektet. I brevet understreker han at han gjentatte ganger har etterlyst et opplæringsopplegg knyttet til budsjett, regnskap og web-sak (kommunale systemer), uten at det har blitt gjennomført.

Han viste også til at avvikene fra rapporten fra Glåmdal revisjon IKS (26.10.2009) var lukket, med unntak av innkreving av lån, som må forestås av kommunen. Videre viser han til rapportering om mulig overforbruk på flyktningetjenesten i mars 2010, i april 2010 og deretter i juli 2010, hvor han stiller spørsmål ved om dette er formidlet videre til politikerne.

Han oppsummerer brevet med å ta kritikk for at NAV-kontoret ikke hadde gode nok rutiner til selv å avdekke de feil som ble påpekt av revisjonen. Likevel poengterer han at dette ikke har dukket opp ved etableringen av NAV, men at det er et utsalg av ressursmangel på kommunal side over mange år. Han peker igjen på underbemanning og viser til stor økning i sykmeldte på NAV-kontoret den siste tiden. Flere av disse var arbeidsrelatert. Han forklarer sitt valg om å bli løst fra sine oppgaver på kommunal side som følge av offentlig uttalt mistillit fra

rådmannen, og videre at Arbeidstilsynet ser på administrasjonens håndtering av saken som følge av henvendelse fra de ansatte.

NAV-leders siste budskap er at man ikke forhastet seg ved behandling av saken, men sørger for å få alle fakta på bordet før en politisk og endelig beslutning blir tatt.

Revisjonen har gjennomgått Månedssrapport 2010 for NAV, for henholdsvis mars, april og mai. I mars er det kommentert at *“budsjettet for flyktning må justeres opp, da vi nå bosetter flere enn først planlagt nå i en periode”*. For april er det under tiltak for avvik, nevnt at egen sak om budsjettjustering på flyktningsiden tas opp for formannskapet. Hvorvidt dette faktisk ble gjort, er ikke overprøvd av revisjonen. I mai er ikke flyktning nevnt eksplisitt. Under avvikskommentarer mellom regnskap og periodebudsjett, er det ikke kommentert annet enn *“Ligger godt an”*.

31.3.2011 fattet kommunestyret vedtak om delt ledelse av NAV-kontoret i Eidskog.

9.3 Revisjonens vurderinger

Innledningsvis føles det naturlig å nevne at det er mange NAV-kontorer i Norge som har delt ledelse, som ved NAV Eidskog etter 1.3.2011. NAV sin rapport om partnerskap fra mars 2012 tyder også på at de fleste kontorer som har delt ledelse, er fornøyd med det. Rapporten tyder til og med på at de som har delt ledelse mener dette er det eneste rette og beste, mens de med én leder opplever det samme for sin organisering.

Likevel oppleves ikke to-leder modellen i Eidskog kommune som en god løsning. Når det er sagt, var tydeligvis heller ikke én-leder modellen fra 16.9.2009 - 1.3.2011 noen tilfredsstillende løsning for Eidskog kommune.

Samarbeid og koordinering er stikkordet i kontrollutvalgets bestilling til revisjonen, og det synes på mange områder i systemet som fraværende i Eidskog kommune og NAV Eidskog, både ved én-leder modellen og ved to-delt ledelse.

Vi har i vårt arbeid med denne undersøkelsen snakket med mange personer som har vært involvert eller berørt av prosessen frem til etablering av NAV-kontoret og frem til delt ledelse fra 11.2.2011. Vi har forsøkt å finne en forklaring på hvorfor administrasjonen i Eidskog kommune opplevde at de ikke hadde tillit til Stein Engebråten og hvorfor løsningen, som ble presentert for de ansatte ved NAV-kontoret helt uten forvarsel, var delt ledelse. Etter at undersøkelsen nå er gjennomført, stiller vi oss fortsatt undrende til dette.

Fra etablering av NAV-kontoret til offentlig uttrykt mistillit fra kommunens administrasjon gikk det under halvannet år. I mellomtiden rakk administrasjonen å bestille en revisjonsgjennomgang under mistanke om underdekning og avvik fra organisering og standard som kommunale tjenester skal ha. Dette ser ut til å ha skjedd uten at NAV-leder selv eller hans formelle arbeidsgiver, NAV Hedmark, var orientert før i etterkant. Det er ikke fremlagt referater fra eventuelt avholdte møter hvor tema har vært mistanke om økonomisk underdekning, avvik fra organisering og standard som kommunale tjenester skal ha, eller konfrontering av henvendelse vedrørende uregelmessige forhold. Ønske om å gå fra én-leder til to-leder modell ved NAV-kontoret er heller ikke drøftet med ansatte, leder eller hans ledere i NAV, før dette ble presentert for leder selv og de ansatte.

Administrasjonens håndtering av daværende enhetlig leder av NAV-kontoret, har ført til et dårlig samarbeidsklima mellom den statlige delen av NAV-kontoret og den kommunale delen av NAV-kontoret. Konflikten har ligget på lederplan, for både statlig og kommunal side, på kommunal side så langt opp som til kommunens administrasjon og rådmann. Likevel har dette påvirket ethvert samarbeid og samhandling innad i NAV-kontoret, fra de ansatte til lederen, selv om ingen av disse i utgangspunktet har hatt noe i mot hverandre.

Ved etableringen av NAV Eidskog innførte man månedlige interne samhandlingsmøter. Dette for å skape en felles forståelse innad i den opprinnelig kommunale og den statlige delen. Videre for å arbeide mot felles mål. Disse møtene ble kanskje enda viktigere etter at ledelsen ved NAV-kontoret ble delt, for å skape samhandling og sikre et felles møtepunkt en gang hver måned. På bakgrunn av mistillit og personkonflikt på ledernivå, som etter hvert har påvirket hele NAV Eidskog i negativ forstand, har det det siste året ikke vært gjennomført slike samhandlingsmøter. Dette vitner om et ikke fungerende partnerskap. Til tross for personkonflikten, har derimot alle ansatte ved NAV Eidskog sammen med leder for den kommunale delen, ønsket å se framover mot et godt samarbeid.

9.4 Konklusjon

Etter samtaler med ansatte på NAV-kontoret i Eidskog, inkludert lederne, og med Eidskog kommunes administrasjon, er det en fellesnevner for deres innstilling til NAV-kontoret: Brukeren skal være i fokus. "Brukerens beste" er det viktigste målet for de ansatte ved NAV-kontoret i Eidskog, og dette er et omforent mål blant alle.

Det er mulig at forholdene ved NAV-kontoret ikke har påvirket brukerne i Eidskog kommune nevneverdig, men det er tydelig for revisjonen at veien til det felles målet "brukerens beste" ikke er den rette. Samarbeid og samhandling som partnerskapet skal være tuftet på, preger ikke NAV Eidskog. Kontoret har etter deling hatt to avdelinger som virker ved siden av hverandre, ikke som en enhet. Både av ledelsen ved NAV-kontoret og de ansatte selv, beskrives samhandlingen som en ting; en felles dør inn til kontoret. Utover denne felles døren er det ingenting annet de har felles.

Hver for seg, har NAV Eidskog stat og NAV Eidskog kommune velfungerende rapporteringssystemer som fungerer etter intensjonen. Partnerskapets formål; om å være gjensidige aktive bidragsyttere for å skape gode arbeidsfellesskap, jfr. samarbeidsavtalen inngått mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark, fungerer derimot ikke.

Revisjonen stiller seg uforstående til bakteppet for administrasjonen sin opprinnelige mistillit til NAV-leder Stein Engebråten. Kommuneadministrasjonens håndtering av denne saken har langt på vei ført til det dårlige miljøet og mangel på samhandling mellom de to avdelingene innad i NAV.

10 KOMMUNENS OPPFØLGING AV MÅL FOR NAV EIDSKOG

10.1 Revisjonskriterier

Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Den kommunale delen av NAV Eidskog tilhører administrasjonssjefens ansvarsområde; oppgaver og myndighet er gitt av kommuneloven.

Kommuneloven § 23, 2. ledd:

“Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, ¹ og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”

Kommunestyret gir mål, rammer og retninger for de ulike tjenestene som ytes av Eidskog kommune. Langsiktige visjoner, mål og prioriteringer for samfunnsutvikling er gitt i kommunens økonomiplan. De mer kortsiktige mål, tiltak og ressursprioriteringer er gitt i økonomiplan og budsjett for kommende år.

10.2 Data/fakta

Administrasjonens oppfølging av NAV Eidskog kommune kan deles inn i to “områder”. For det første følges den kommunale delen av NAV-kontoret gjennom månedlige ledermøter innenfor pleie og omsorg, under ledelse av kommunalsjef. For det andre følges NAV opp gjennom de formelle rapporteringsrutinene som ligger i kommunale systemet. Herunder ligger resultatrapportering i form av tertialrapportering og årsmeldinger.

Kommunens administrasjon følger opp NAV Eidskog, kommunal del, med sikte på å nå de mål kommunestyret har satt seg på samme måte som for andre kommunale virksomhetsområder. Tertialrapporter og årsrapporter leveres fra virksomheten, og sys sammen med rapporter fra de andre virksomhetene innenfor helse og omsorg.

Eidskog kommune utarbeider økonomiplan for de tre kommende årene sammen med budsjett for det kommende året. Dokumentet inneholder et handlingsprogram for året som kommer. Samtidig inneholder dokumentet en kommentar til eventuelle økonomiske endringer, hvilke mål kommunen har for det aktuelle området for 2012 og hvilke mål det er satt for 2012.

NAV-kommunal del, sorterer under pleie og omsorg, som er ett av fire hovedansvarsområder (oppvekst og læring, kultur og samfunn, og økonomi) under rådmann.

Under helse og omsorg ligger, i tillegg til NAV Eidskog kommune, Helse, Psykisk Helse, Eidskog sykehjem, Boligtjenesten, Hjemmesykepleie og Omsorgsboliger. NAV Eidskog kommune er den fjerde største utgiftsposten innenfor helse og omsorg, som til sammen har seks hoved utgiftsområder.

To-delt ledelse, dagens situasjon:

Under punktet om økonomiske endringer for 2012 var det for økt budsjett for NAV Eidskog kommune, nevnt “styrket bemanning på kommunal del av NAV, med bakgrunn i blant annet

tilsynsrapport fra Helsetilsynet og utfordringer knyttet til rus og flyktningetjenesten". Under oppstilling av mål for 2012 var følgende tre satsingsområder nevnt:

- Samhandlingsreformen
- Forebyggende helsearbeid
- Smart i Eidskog (bedre liv for utsatte unge)

Smart-prosjektet ligger under NAV Eidskog, kommunal del.

Samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og Eidskog kommune er i hovedsak det overordnede styringsdokumentet i Eidskog. Videre har Eidskog kommune vedtatt NAV sin strategiske plan for NAV i Hedmark, 2011-2015. Denne ble behandlet i formannskapet 26.5.2011. I brev til kommunene i Hedmark av 26.1.2011 er det uttalt om den strategiske planen til NAV at *"hensikten med strategien er å peke ut en felles retning for NAV i Hedmark i årene fremover og et ønske om en mer samlet plan for NAV i Hedmark"*. Videre står det at det er på tide *"å se fremover for å forbedre NAV i Hedmark innenfor nasjonale rammer og kommunalt selvstyre"*. I brevet fremheves det som viktig at *"NAV har stor grad av tillit og brukertilfredshet både hos brukerne og samfunnet for øvrig for å kunne oppnå nasjonale og lokale mål. For brukerne er det viktig at en møter et NAV som er sømløst mellom kommune og stat slik at de får helhetlige, koordinerte og målrettede tjenester"*

På spørsmål fra revisjonen om eventuelle utarbeidede egne styringsdokumenter for NAV Eidskog kommunal del, får vi opplyst at kommunen på grunn av en presset situasjon både i forhold til økonomiske og personellmessige ressurser, ikke har utarbeidet noe slikt dokument. Det opplyses også om at det fra kommunens side har vært prioritert å lukke avvik fra helsetilsynet og arbeidstilsynet. Men samtidig er det stilt tydelige krav til lederen av kontoret gjennom en konkret lederavtale og stillingsbeskrivelse.

I lederavtalen for leder ved kommunal del ved NAV-kontoret heter det at kommunalsjef forventer *"offensiv utførelse av egen myndighet innenfor de rammer som er tildelt. Sterk lojalitet i arbeidsforholdet"* Følgende prinsipper skal ligge til grunn ved avdelingsleders utøvelse:

- Brukerorientering
- Kostnadseffektivitet
- Læringsevne

Som en del av samarbeidsrutinen deltar avdelingsleder i avdelingsledermøtene og har etter behov individuelle møter etter avtale.

Avdelingsleder (leder kommunal del av NAV-kontoret) har i tillegg til et faglig ansvar for den kommunale delen av NAV Eidskog, både budsjettansvar og personalansvar på avdelingsnivå og skal rapportere på regnskap hver måned.

Historikk:

I september 2010 henvendte Eidskog kommune ved rådmannen seg til Glåmdal revisjon IKS, for bestilling av en revisjonsgjennomgang av deler av den kommunale driften ved NAV-kontoret i Eidskog. Begrunnelsen for bestillingen var en antatt underdekning, og avvik fra organisering og standard som kommunale tjenester skal ha. Revisjonen gjennomgikk økonomirapportering for perioden mars, april, mai og juni 2010. Tidsrommet i underkant av

et halvt år etter etableringen av det nye NAV-kontoret. Fokus til revisjonen var om det forelå vedtak for økonomisk stønad for de utvalgte transaksjonene, og om det var angitt beløp og om lovhenvvisning forelå. Revisjonen konstaterte følgende:

- Rutinesvikt ved utbetalinger - det forekom utbetalinger som ikke var anvist og at enkelte anvisninger manglet attestasjon. Utbetalinger var gjennomført til tross for mangelfulle bilag.
- Brudd på økonomireglementet - etter etableringen av NAV-kontoret er det ikke opprettet dokumentasjon på hvem som skal attestere. Det er ikke opprettet dokumentasjon på hvem som er delegert anvisningsfullmakt fra NAV-leder. Funn av bilag som var anvist av person uten fullmakt og bilag anvist av underordnet.
- Feil håndtering av mva og mva-kompensasjon - krevd for mye refusjon
- Mangelfulle rutiner knyttet til økonomisk stønad - utbetaling av økonomisk stønad uten at det foreligger vedtak. Vedtak som ikke er oppdatert i henhold til lovendring fra 1.1.2010.
- Manglende journalføring - noen dokumenter som vedrører kommunen som ikke er journalført.

Revisjonens rapport fra gjennomgangen forelå 28.10.2010. Rapporten ble lagt ved som saksfremlegg til kommunestyrets behandling av rådmannens saksutredning til endring i samarbeidsform med NAV for Eidskog kommune, ønske om delt ledelse. Som et tilsvarende til revisjonens gjennomgang, og som vedlegg til sakens behandling om mistillit til leder ved NAV-kontoret, utarbeidet tillitsvalgte fra Fagforbundet og FO i Eidskog, ved Odd Sverre Jahren og Torunn Fløiten et dokument hvor alle revisjonens funn ble kommentert. Enkelte avvik skyldes manglende opplæring, noen funn som var blitt kommentert som avvik var utført i tråd med det som har vært kommunens rutine og opplært behandling av de aktuelle forholdene. Noen av avvikene var ved sakens behandling i kommunestyret allerede lukket gjennom endring av praksis og nedtegnede nye rutiner.

Det kanskje mest graverende funnet som ble brukt mot leder ved NAV-kontoret, var hans og en annen ansatt sitt salg av private møbler til kommunen. Videre var salget anvist av ansatt uten anvisningsmyndighet. Salget var gjort i beste hensikt, for å bruke møblene til bosetting av flyktninger og for å spare kommunen for høye utgifter. Likevel er det klart at dette ikke skulle blitt håndtert slik det ble gjort. Tilfellet er sterkt beklaget av leder for NAV-kontoret. Det samme skriver de tillitsvalgte i sitt tilsvarende til sakens behandling i kommunestyret. De tillitsvalgte sier at de tar dette "til etterretning og beklager at reglementet ikke er fulgt". De presiserer også at salget var gjort i beste hensikt og ikke for selgers vinning.

I etterkant av deling av NAV-kontorets ledelse i Eidskog (med virkning fra 1.2.2011), har det vært gjennomført kontroller fra flere hold.

9.3.2011, varslet Fylkesmannen i Hedmark om tilsyn med sosial tjenester i NAV. Temaet for tilsynet "var om kommunen sikrer at søknader om økonomisk stønad behandles i henhold til lov og forskriftskrav. Fylkesmannen opplyste at fokus ville være på om kommunen sikrer at det foretas individuell vurdering. Videre ville kontrollen være knyttet til internkontroll, herunder om kommunen har planlagt, organisert og styrt sin virksomhet på de reviderte områdene på en tilfredsstillende måte".

2.8.2011 forelå Fylkesmannens rapport. Fylkesmannens gjennomgang hadde avdekket 4 avvik, samtidig som Fylkesmannen hadde 3 merknader.

Avvikene var:

1. Eidskog kommune sikrer ikke at eventuelle andre brukere som oppholder seg i mottaket ved NAV Eidskog får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Dette hadde med lydtette samtalerom i mottak å gjøre, altså fysiske forhold ved kontoret.
2. Eidskog kommune sikrer ikke at det innhentes relevante opplysninger i henhold til lov- og forskriftskrav ved behandling av søknad om økonomisk stønad. Avviket gikk på saksbehandling, herunder underdokumentasjon samt saksbehandleres kompetanse og manglende interne rutiner og retningslinjer.
3. Eidskog kommune sikrer ikke at søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en forsvarlig og konkret individuell vurdering. Kommunen hadde feil veiledende satser for stønad til livsopphold, manglende helhetlig vurdering utover minstesatser, feil forståelse av hva satsene skal dekke, mangelfulle vedtak med mer.
4. Eidskog kommune sikrer ikke tilstrekkelig opplæring av ansatte som har oppgaver knyttet til økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV. Ingen opplæringsplan, ikke gjennomført konkrete opplæringstiltak, ingen sikring av opplæring av nyansatte som i hovedsak er knyttet til "skulder til skulder- opplæring", avslag på søknader på grunn av mangelfull innsikt hos saksbehandler, ingen sikring fra kommunen i forhold til at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagfeltet med mer.

I brev av 15.9.2011 la leder for NAV Eidskog kommune, Syver Ekbrant og kommunalsjef Evy Anne Heggen, frem en plan for lukking av avvik overfor Fylkesmannen. 24.11.2011 kom Fylkesmannen med et tilsvarende svar til Eidskog kommune sin plan for lukking av avvik, hvor de understreket at Fylkesmannens fokus i oppfølgingen etter tilsynet ville *"ligge på å sikre at Eidskog kommune også iverksetter tilstrekkelige tiltak for å sikre og kontrollere egen tjenesteleveranse på de områder som beskrives i avvikene etter tilsynet, i tråd med internkontrollforskriftens krav til kontinuerlig kvalitets og styringsarbeid"*.

Leder ved NAV Eidskog kommune og kommunalsjef Evy Anne Heggen arbeidet videre etter dette med tiltak for å lukke avvikene som Fylkesmannen hadde påpekt. 21.6.2012 kunne Fylkesmannen fastslå at tilsynet ved NAV Eidskog, kommunal del, var lukket. Fylkesmannen konkluderte med at kommunens beskrivelse av igangsatte kontrolltiltak, endrede rutiner, kvalitetskontroll av saker og opplæringstiltak, viser at kommunens ledelse har innført tiltak som vil bidra til at man sikrer og følger opp de innførte rutiner, arbeidsprosesser og innført system for kvalitetssikring, risikovurdering og avvikshåndtering anvendes og evalueres".

Parallelt med dette gjennomførte Arbeidstilsynet et tilsyn våren 2011, på bakgrunn av henvendelse fra vernetjenesten i kommunen. I brev av 16.8.2011 varslet Arbeidstilsynet pålegg som følge av tilsynsrapport. Arbeidstilsynet viste i tillegg til henvendelsen fra vernetjenesten, til en rekke medieoppslag i lokal presse angående konfliktfylt arbeidsmiljø ved NAV-kontoret i Eidskog kommune. På bakgrunn av dette hadde Arbeidstilsynet kontaktet kommunene for å innhente mer informasjon om saken samt om hvilke tiltak som eventuelt har vært iverksatt for å bedre situasjonen.

I tilsvarende (15.9.2011) på brevet fra Arbeidstilsynet, opplyste kommunalsjef Evy Anne Heggen om at Glåmdal HMS-tjeneste vil bistå kommunen i prosessen med å oppfylle påleggene.

20.9.2011 mottok Eidskog kommune ved rådmann varsel om pålegg overfor NAV Eidskog fra Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet kom med 5 pålegg, hvorav to av påleggende var inndelt i punkt a. og b.

Eidskog kommune måtte på bakgrunn av den pågående arbeidskonflikten sørge for:

- Tidfestet plan for konflikthåndtering med uhildet sakkyndig bistand.
- Konflikthåndtering.
- Kartlegging, risikovurdering og handlingsplan.
- Skriftlig rutine for å melde og håndtere samarbeidsproblemer og konflikter.
- Informasjon om skriftlige rutine for melding og håndtering av samarbeidsproblemer og konflikter.
- Informasjon om skriftlig system for avvikshåndtering.
- Informasjon om rutine for varsling av kritikkverdige forhold.

Etter noen fristutsettelse (på bakgrunn av forespørsel fra Eidskog kommune) sendte Arbeidstilsynet brev til Eidskog kommune 29.2.2012. De kunne på dette tidspunktet konkludere med at påleggene var gjennomført.

Samtidig gjennomførte Glåmdal HMS tjeneste sitt arbeid overfor de ansatte innen den kommunale delen av NAV Eidskog på bakgrunn av pålegget fra Arbeidstilsynet og den pågående arbeidskonflikten som i hovedsak dreide seg om rådmann og leder for den statlige delen av NAV Stein Engebråten.

10.3 Revisjonens vurderinger

Til tross for at kommunen ikke har etablert noe eget styringsdokument for NAV Eidskog kommune, virker det som administrasjonen har en tett oppfølging av de mål kommunestyret har satt. Dette dreier seg i hovedsak om oppfølging på økonomi og budsjett. Leder av kommunal del av NAV-kontoret rapporterer månedlig til kommunalsjef i forhold til økonomi, og kommunalsjef rapporterer videre til rådmann og kommunestyret. Revisjonen har sett at kommunens tertialrapporter begynner å bli mer utfyllende og inneholder blant annet informasjon om driftssituasjon, utfordringer i tjenesten, hva man eventuelt har oppnådd og sykefraværsoppfølging. Likevel ser revisjonen at Eidskog kommune med fordel bør utarbeide et eget virksomhetsdokument som beskriver strategi for tjenesteproduksjon.

Samtidig har Eidskog kommune, herunder den kommunale delen av NAV, vært gjenstand for en rekke kontroller de senere år, som har avdekket avvik. Kommunestyret har fulgt opp lukkingen av avvikene.

Kontrollene gjennomført av Fylkesmannen og Arbeidstilsynet avdekket en rekke avvik innenfor det kommunale ansvarsområdet av NAV-kontoret. Det dreide seg om fysiske forhold ved kontoret for ivaretagelsen av brukerne og deres integritet, det manglet rutiner for saksbehandling og for håndtering av melding og lukking av avvik, det ble avdekket manglende kompetanse hos de ansatte og det manglet rutiner og retningslinjer for opplæring av de ansatte.

Tilsynene avdekket også mangel på rutiner for konflikthåndtering, for samarbeidsproblemer og konflikter. Disse manglende rutinene forelå ikke i kommunen i det hele tatt, og gjaldt således ikke bare for NAV-kontoret, herunder den kommunale delen.

Kommunens administrasjon har etter pålegg fra Arbeidstilsynet og Fylkesmannen jobbet for å lukke avvikene. Kommunalsjef Evy Anne Heggen har forestått dialog med tilsynsmyndighetene, og har ført selve lukkingen av avvikene i pennen overfor både Fylkesmann og Arbeidstilsynet. Selve arbeidet med lukking av avvik er gjort i samarbeid med leder for NAV Eidskog kommune, Syver Ekbrant.

På bakgrunn av påleggene fra Fylkesmannen i Hedmark har administrasjonen sørget for at mottaket bygges om slik at taushetsplikt kan ivaretas i henhold til lovkrav. Videre har administrasjonen lagt til rette for at de ansatte for eksternt og intern opplæring innenfor forvaltningsloven, lov om sosiale tjenester og forskrift om internkontroll. Satsene for økonomisk sosialhjelp som Fylkesmannen påpekte var feil, bygde på normer gitt av kommunestyret og administrasjonen sørget nå for at disse ble behandlet av kommunestyret ved budsjettbehandling høsten 2011. Videre har alle saksbehandlere fått veiledning i saksbehandling i tillegg til at det er utarbeidet en saksbehandlingsrutine for saksbehandlerne. Alle ansatte ved NAV-kontorets kommunale del har fått opplæring i melding og lukking av avvik i kommunens avvikssystem, og individuelle opplæringsplaner for medarbeiderne er utarbeidet.

I tillegg er det etablert rutiner innenfor følgende områder:

- Vurdering av søknad om økonomisk bistand
- Kartlegging av nye brukere
- Innhenting av informasjon
- Sjekkpunkter for individuell vurdering
- Opplæringsrutiner for nye ansatte

Etter Arbeidstilsynets gjennomgang og pålegg, har administrasjonen utarbeidet:

- Konflikthåndteringsrutine
- Prosedyre for melding og forebygging av vold og trusler
- Prosedyre for melding og håndtering av mobbing og trakassering
- Prosedyre for melding og håndtering av samarbeidsproblemer og konflikter

Alle disse rutinene er kommunestyret orientert om. I tillegg har administrasjonen utarbeidet et nytt kvalitetssystem og ny kvalitetsnivåstruktur i Eidskog kommune.

Arbeidet med lukkingen av avvikene viser at administrasjonen i Eidskog kommune har tatt påleggene alvorlig og har jobbet godt for å utbedre alle mangler.

Sett i lys av nettopp dette, stiller revisjonen spørsmål ved administrasjonens passivitet, vedrørende avdekkede mangler i revisjonens rapport fra 28.10.2010.

Revisjonen vil for det første kommentere at bestillingen som ble foretatt fra administrasjonen ved rådmann, skulle gått via kontrollutvalget. Dette følger av Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15.6.2004, § 16.

Det synes uheldig at administrasjonen skal komme med føringer i forhold til hva som skal revideres, spesielt når det i ettertid kan virke som revisjonens rapport ble brukt for å få igjennom et administrativt ønske.

Revisjonen har tatt selvkritikk for at bestillingen ikke ble gjort via kontrollutvalget. Ut i fra oppdraget som ble gitt forstod revisjonen det som en vanlig revisjonsgjennomgang av enheten.

Prosjektansvarlig har i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen hatt samtaler med regnskapsrevisor som i sin tid gjennomførte revisjonsgjennomgangen på bakgrunn av bestillingen fra administrasjonen i Eidskog kommune. Regnskapsrevisor opplyser at avvikene som ble avdekket i revisjonsgjennomgangen ikke var graverende. Gjennomgangen er lik en revisjonsgjennomgang som regnskapsrevisor gjennomfører som en del av sin løpende revisjon overfor kommunen. Lignende gjennomgang kunne, på eget initiativ fra regnskapsrevisor, vært gjennomført og blir gjennomført overfor andre enheter i kommunen. Funnene er ikke mer graverende enn det som er vanlige å finne ved en slik gjennomgang. Den store forskjellen er at en slik gjennomgang ikke ville ha blitt publisert i en egen rapport. Rapporten ble også valgt unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven⁵ § 13, som kan bidra til unødvendig "mystifisering".

Tilfellet med salget av møbler var alvorlig, og klart i strid med kommunens egne retningslinjer og rutiner. Salget av møbler fra leder ved NAV Eidskog var på kroner 2000,-, og salget av møbler fra annen ansatt var på kroner 1500,-. Saken er en prinsippsak og må derfor tas alvorlig, selv om det ikke dreide seg om svimlende summer. Likevel vil revisjonen få kommentere at dette ikke kan ansees så graverende at man må gå til oppsigelse av én leder ved en kommunal virksomhet. Tilfellet var ikke uopprettelig. Det var derimot avdekket et behov for å få nedtegnet skriftlige rutiner rundt slike forhold, samt å få på plass hvem som hadde anvisning og attestasjonsmyndighet. NAV-leder må være ydmyk i forhold til en slik tjenestefeil, men må kunne få mulighet til å rette opp skaden som var skjedd og opparbeide seg nødvendig tillit igjen. Som nevnt under punkt 10.2, data/fakta, avdekket revisjonen ved sin gjennomgang en rekke funn som ble påpekt overfor kommunen.

Revisjonen har ikke mandat til å komme med pålegg, slik som Fylkesmann og Arbeidstilsynet, men ber om en tilbakemelding på de forholdene som er avdekket innen en gitt frist. Funnene som revisjonen ønsket tilbakemelding på, i forhold til hvordan kommune ville forholde seg til disse, gjaldt den kommunale siden av NAV-kontoret, hvor kommunalsjef og rådmann hadde overordnet ansvar.

I motsetning til pålegg fra Arbeidstilsynet og Fylkesmannen hvor kommunalsjef selv har ført arbeidet med lukking av avvik i pennen, var både kommunalsjef og rådmann helt fraværende i forhold til kommentarer/innspill på hvordan kommunen vil forholde seg til revisjonens funn av 26.10.2010. Tidligere NAV-leder Stein Engebråten hevder at han ikke ble presentert for rapporten på annen måte enn at han fikk en kopi av den. Han fikk ingen forespørsel fra administrasjonen på hvordan tilsvar skulle gis eller i forhold til hva hans kommentarer til rapporten var.

I forhold til funn gjort av revisjonen i rapport av 26.10.2009, var det de ansatte ved NAV-kontoret, ved tillitsvalgte fra fagforbundene, og deretter leder for NAV-kontoret (i brev til

⁵ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, offentleglova, 19.5.2006 nr. 16

administrasjonsutvalget i forbindelse med deres behandling av saken) som utførte arbeidet med å gi tilsvar på rapporten.

26.5.2011 vedtok formannskapet strategi for NAV i Hedmark. I følge følgebrevet fra fylkesmann, NAV direktøren i Hedmark og regiondirektør i KS Hedmark og Oppland, var hensikten med strategien blant annet å sørge for at brukerne møter et NAV som er sømløst mellom kommune og stat, slik at de får helhetlige, koordinerte og målrettede tjenester. Dokumentet ble politisk vedtatt våren for snart to år siden, samtidig som NAV-kontoret i Eidskog gikk over til en to-leder modell. Etter etableringen av to-leder modellen har stat og kommune sklidd lenger og lenger fra hverandre i NAV Eidskog.

10.4 Konklusjon

I dag, under delt ledelse, viser kommunens administrasjon at de følger opp NAV-kontoret langt på vei i forhold til de mål kommunestyret har satt, både gjennom regelmessig budsjettoppfølging og ved aktivt engasjement og alvor i forhold til lukking av pålegg fra Fylkesmannen og Arbeidstilsynet.

Revisjonen stiller spørsmål ved at administrasjonen ikke benyttet rapport på bestilt gjennomgang på deler av den kommunale driften av NAV Eidskog (26.10.2010), til lukking av påviste avvik på samme måte som lukking av avvik og pålegg fra Fylkesmannen og Arbeidstilsynet.

Strategi for NAV Hedmark ble vedtatt politisk i Eidskog kommune 26.5.2011. Snart to år etter møter ikke brukerne i Eidskog kommune "et sømløst NAV-kontor i forhold til skille mellom stat og kommune" slik intensjonen i NAV Hedmark sin strategi var bygget på, snarere tvert i mot.

11 OPPSTÅR DET MÅLKONFLIKTER MELLOM KOMMUNALE OG STATLIGE MÅL

11.1 Revisjonskriterier

Den lokale samarbeidsavtalen definerer at NAV Eidskog gis tilgang og må forholde seg til styringsinformasjon både fra Arbeids- og velferdsetaten og fra Eidskog kommune for de respektive delene av virksomheten. Det skal gis tilgang til nødvendig og relevant styringsinformasjon fra Arbeids- og velferdsetaten til kommunedelen ved NAV Eidskog og vise versa, slik at partene sammen kan vurdere resultater, merverdi og eventuelt andre effekter av Nav Eidskog sin innsats som grunnlag for videre utvikling av kontoret.

11.2 Data/fakta

Stat og kommune har ulike måleparametere. Eksempel på måleparametere fra statlig side kan være andel krav om uføreytelser med vilkårsvurdering oversendt til forvaltningsenheten innen 10 uker. En kan se på uføresatser eller antall uføre. Uføretrygd er en rettighet, men man kan for eksempel ha som mål at antall uføre bør jobbes med å få ned. Endelig vedtak og beregning av ytelse og betaling av uførepensjon ligger ikke til NAV-kontorets myndighet. Økonomien i dette trenger ikke NAV-leder for den statlige delen å forholde seg til i så stor grad.

Eksempel på måleparametere på kommunal side kan være antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. En kan for eksempel se på sosialsatser. Økonomien ligger innenfor kommunens rammebudsjett, ned på virksomhetsområde NAV Eidskog kommunal del. Kommunen har en forpliktelse om gjennom lov om sosiale tjenester om når det kommer til utbetaling av sosial stønad. Denne forpliktelsen bør synliggjøres i det kommunale budsjettet.

Forskjellene her er i utgangspunktet ikke målkonflikter mellom stat og kommune, men praktiske forskjeller. Utfordringen har først og fremst vist seg å være å ha nok ressurser til å nå de mål som er satt. Partnerskapsmøter og samhandlingsmøter mellom den kommunale og den statlige delen av NAV kan redusere målkonflikter.

Revisjonen har blitt fortalt og sett dokumenter som tyder på at det har vært ressursproblemer, både personellmessig og økonomisk innenfor den kommunale delen av NAV, i lang tid før ansettelsen av Stein Engebråten og etableringen av NAV Eidskog. Det har også blitt hevdet ovenfor revisjonen at det var manglende helhetlig ledelse av det daværende sosialkontoret. På det tidspunktet Stein Engebråten tok over som leder av sosialtjenesten var det mye som måtte tas tak i, både innenfor sosialtjenesten og selvfølgelig i forbindelse med den forestående sammenslåingen av statlig og kommunal del.

Kort tid etter etableringen av NAV Eidskog, fikk Eidskog kommune ny rådmann, Helge Meyer. Meyer som begynte i januar 2010 hadde en tøff jobb foran seg, Eidskog kommune var på det tidspunktet fortsatt (siden tidlig på 2000-tallet) i ROBEK⁶, og med et sterkt ønske om å komme ut av ROBEK. Som en konsekvens av dette har Meyer måttet "snu hver sten" i kommunens økonomi, for å kunne foreta de nødvendige grep og innsparinger for å kunne få

⁶ ROBEK 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.

Eidskog kommune ut av ROBEK. Målsettingen er at Eidskog kommune skal være ute av ROBEK fra og med 2013.

Likevel har antall stillinger etter delingen av NAV-kontoret økt betraktelig. Ved deling av kontoret var 6 ansatte kommunal ansatt, i tillegg til 3 ansatte knyttet til rus-prosjekt. I dag er antallet ansatte innenfor den kommunale delen, økt til 13 ansatte fordelt på 12,2 årsverk. NAV-leder under én-leder modellen hadde ved flere anledninger påpekt at de var underbudsjettet i forhold til ansatte på kommunal side, uten at han fikk tilført ytterligere ressurser. Dagens leder av NAV Eidskog kommunal opplyser at han ved tiltredelse, stilte krav om å få tilført nødvendige ressurser.

Kommunalsjefen har i samtale med revisjonen uttalt at administrasjonen ikke syntes de kunne ansette flere arbeidstakere i kommunal regi under én-leder modellen. Administrasjonen syntes ikke de hadde tilstrekkelig kjennskap til de arbeidsoppgavene det var behov for folk til, og fryktet kommunen stod i fare for å subsidiere NAV-kontoret med ansatte som kunne ende opp med "statlige" oppgaver. Vi er gjort kjent med at kommunalt ansatte ble benyttet til statlige arbeidsoppgaver.

Det har blitt hevdet fra statlig side ved NAV-kontoret at fokus ved den kommunale rapporteringen er altfor orientert rundt det økonomiske. Det eneste det skal rapporteres på er budsjett. Langt på vei er nok dette riktig, Eidskog kommune er som sagt en ROBEK-kommune med knappe ressurser, som gjør at kommunens administrasjon må ha et sterkt fokus på det økonomiske. Likevel er det verdt å merke seg at kommunen nå gjennom mer informative tertialrapporter, forsøker å ha et større fokus på selve tjenesten, iverksatte tiltak og mulige resultater.

NAV-Hedmark gjennomførte en brukerundersøkelse sommeren 2010 og en lignende undersøkelse høsten 2012. Om undersøkelsen har NAV Hedmark uttalt at den gjøres som et ledd i et helhetlig forbedringsarbeid. Undersøkelsen er ett av flere ledd i NAV sitt forbedringsarbeid. I tillegg til denne brukerundersøkelsen måler NAV seg selv i forhold til blant annet:

- Riktig ytelse til riktig tid
- Kvalitetskontroller i enkeltsaker
- Etablering av rutiner, som skal sikre effektiv og god produksjon
- Tilbakemeldinger via brukervalg, serviceklager og annet

Brukerundersøkelsen er ikke vitenskapelig, dette gjelder spesielt i forhold til utvalg av personer som svarer og situasjonen som besvarelsen skjer i. Undersøkelsen gjaldt uavhengig av om personen skal ha en statlig eller kommunal ytelse, og brukerne mottok hjelp fra de ansatte ved NAV-kontoret ved svar på spørsmålene i undersøkelsen.

Undersøkelsen måler opplevelsen i et møte, og indikerer om møtene med brukerne er gode. Møtene har fokus på rettigheter og nye muligheter, som gir et godt utgangspunkt for det videre arbeidet og eventuell oppfølging. Undersøkelsen sier derimot i liten grad om NAV-kontoret lykkes med å få flere ut i arbeid og aktivitet ved hjelp av de ansattes kjennskap til arbeidsmarkedet, veiledning, riktig bruk av tiltak mv.

På fylkesnivå var det til sammen 2350 brukere fra 22 NAV-kontorer, som deltok i undersøkelsen. I Eidskog deltok 60 brukere; NAV Hedmark hadde satt krav om minst 50 brukere som deltakere i undersøkelsen i Eidskog.

På en skala fra 1 til 6, der 1 er dårligst og 6 er best, fikk NAV Hedmark sammenlagt 4,72 på spørsmålet om brukerne fikk den servicen de trengte fra NAV. I Eidskog var resultatet i 2010 4,37 på det samme spørsmålet og 4,75 i 2012.

På spørsmålet om veileder var interessert i å finne gode løsninger sammen med brukeren var resultatet på fylkesnivå 5,12 i 2012, mot 4,73 i 2010. På samme spørsmålet i Eidskog var resultatet 4,88 i 2012 mot 5,12 i 2010. Så mens NAV Hedmark hadde en oppgang fra 2010 til 2012, opplevde Eidskog en tilsvarende nedgang fra 2010 til 2012.

Det mest oppsiktsvekkende i forhold til NAV Eidskog sine brukere var nok i forhold til spørsmålet om veileder fikk brukeren til å se nye muligheter? Her var resultatet 4,46 i 2010 mot en nedgang til 2,38 i 2012.

På spørsmålet om man blir møtt med respekt når man henvender seg til NAV-kontoret var tallene fra fylkesnivå 4,96 i 2012, mot 4,74 i 2010. Eidskog hadde også en oppgang på det samme spørsmålet, og gode tall, 4,93 i 2012 mot 4,79 i 2010.

Tallene fra brukerundersøkelsen er ut fra det revisjonen forstår ikke presentert for de politiske organer i Eidskog kommune.

Det har som tidligere nevnt, vært anført fra statlig hold at det ikke har vært tilstrekkelig kompetanse hos den kommunale delen i bruk av ARENA. På grunn av manglende kompetanse er også bruken av verktøyet som et oppfølgingsverktøy begrenset. Resultat av dette har vært at få kommunale brukere er lagt fullstendig inn i ARENA.

Det samme gjelder i forhold til arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og arbeidsavklaring. Begge tiltakene er tilgjengelig for alle brukerne i NAV-kontoret, men selve finansieringen er statlig og må således kanaliseres gjennom NAV Eidskog stat. Dette gjøres via innsøking i ARENA. De kommunalt ansattes manglende tilgang til å gjøre innsøking på disse virkemidlene medfører at brukere muligens ikke mottar tjenesten som arbeidsmarkedsbedriftene kan tilby. Dette til tross for gjentatte forespørsler på nødvendige tilganger, som tidligere omtalt om innsøking under punkt 9.2.1.

Fra 1.7.2012 ble det innført ny finansieringsordning for arbeidsmarkedsbedriftene. Nå betales det etterskuddsvis hver måned for de faktisk benyttede plassene, ikke etter hvor mange tiltaksplasser bedriften er godkjent for, slik det har vært før. Endring i betalingsordningen har medført bekymring i bedriftene når det ikke foretas innsøking fra kommunen, til tross for at det er kvalifiserte brukere til å fylle opp plassene i Eidskog kommune.

NAV Eidskog kommune har etablert et lavterskeltilbud kalt Møllerbråten, finansiert over sosialtjenestens driftsbudsjett. Det er hevdet at Eidskog kommune kunne benyttet etablerte tilbud hos arbeidsmarkedsbedriftene for den samme brukergruppen slik at disse tiltakene kunne vært finansiert gjennom statlige tiltaksmidler.

11.3 Revisjonens vurderinger

Partnerskapsmøter har ikke fungert i henhold til sin intensjon. Det eneste kommunal og statlig side har vært enige om i disse møtene, er at de er uenige. Både fra statlig og kommunalt hold har det vært hevdet at det ikke er noen felles forståelse, heller ingen enhetlige mål. Det har gått så langt at de to partene i det såkalte partnerskapet ikke engang har klart å bli enige om referater fra partnerskapsmøtene.

I det første partnerskapsmøtet som ble avholdt etter etableringen av NAV-kontoret i Eidskog, gjorde kommunen det klart at de ikke ville ta i bruk balansert målstyring, med tilhørende utarbeidede målekort, som staten hadde innført. Som en konsekvens av dette har leder, og deretter to ledere, måttet forholde seg til rapportering to veier, med to helt ulike måter å rapportere på. I Hedmark fylke har i dag alle NAV-kontorene innført målekort i sin helhet, med unntak av Eidskog.

Stat og kommune har ikke hatt felles målstyring i NAV Eidskog.

Det er gjennomført en brukerundersøkelse fra statlig hold som viser et eksempel på måling av tjenesten utover det økonomiske perspektivet. Denne undersøkelsen er tatt opp og diskutert internt i kontoret på statlig og kommunal side. Resultater av undersøkelsen er ikke gjort kjent for kommunens administrasjon over leder NAV Eidskog kommune. Undersøkelsen burde vært et felles tema for NAV Eidskog, hvor stat og kommune gikk igjennom undersøkelsens resultater, og vurderte hvilke tiltak man i fellesskap skulle iverksette for å gjøre eventuelle forbedringer. At dette ikke er gjort, synes uheldig.

NAV er en stor utgiftspost i Eidskog kommunes regnskap og vi forstår det nødvendige fokuset på økonomi, men dette fritar ikke kommunen for å legge til grunn nasjonale krav om tjenesteproduksjon og brukerens rettigheter.

Manglende samhandling på toppledernivå i kommunen og NAV stat, ser ut til å føre til at brukerne ikke får tilbud om nødvendige tiltak som finnes, og at Eidskog kommune som allerede har så stort fokus på økonomi, betaler unødvendige kostnader.

11.4 Konklusjon

Vi har gjennom denne revisjonen sett at NAV, henholdsvis fra kommunal og statlig side, på noen områder har litt ulik brukertilnærming. Dette skyldes at lov om sosiale tjenester i større grad enn lov om folketrygd⁷ legger opp til en skjønnsmessig vurdering av tjenesten som skal gis til brukeren. Dette gjør at sosialtjenesten må vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes før brukeren kan motta arbeidsrettede tiltak gjennom NAV.

Dette krever forståelse for hverandres oppgaver og medfører at NAV kommune og stat må ha et tett samarbeid. Det nødvendige samarbeidet synes ikke å være tilstede i NAV Eidskog i og med at NAV Eidskog frem til nå har hatt et samarbeidsproblem på ledernivå.

⁷ Lov om folketrygd (folketrygdloven) lov av 28.2.1997, nr. 19.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, “NAV-loven”(lov av 16.6.2006)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov av 18.12.2009)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (lov av 25.9.1992 nr.70)
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, offentliglova, 19.5.2006 nr. 16
- Lov om folketrygd (folketrygdloven) lov av 28.2.1997, nr. 19.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids og velferdsordning
- Kommunens Sentralforbund (KS) og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet: Ny arbeids- og velferdsforvaltning. *Rammeavtale mellom Kommunens Sentralforbund (KS) og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet* (7.4.2006)
- Forskrift av 26.1.2007 nr. 2007, Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Ekspertgruppa som vurderer oppgaver og ansvarsfordelingen i NAV (2010)a. *NAVs organisasjon og virkemåte*. Delrapport 1, 30.4.10
- Ekspertgruppa som vurderer oppgaver og ansvarsfordelingen i NAV (2010)b. *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*. Sluttrapport, 24.6.10
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, mars 2012. *Rapport om partnerskapet i NAV*. Rapport utarbeidet av en intern arbeidsgruppe.
- Eidskog kommune. Kommunestyresak K-022/09, 12.3.2009 *Lokal samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark - godkjenning*
- Eidskog kommune. Kommunestyresak 023/11, 31.3.2011. Endring i samarbeidsform med NAV for Eidskog kommune (*dele ledelse*)
- Eidskog kommune. Kommunestyresak.... *Lokal samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark - godkjenning (dele ledelse)*
- Samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark signert 19.3.2009.
- Samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark, (i forbindelse med beslutning om delt ledelse) signert 12.12.2011.
- Lokal samarbeidsavtale – én leder (unntatt offentlighet inntil videre)
- Rapport fra Glåmdal revisjon IKS; “*Revisjonsgjennomgang NAV-kontoret i Eidskog*”, regnskapsrevisor Ellen Karlsson, 28.10.2010.

- Rapport fra Arbeidstilsynet, tilsynsrapport varsel om pålegg av 16.8.2011 og vedtak om pålegg av 20.9.2011
- Rapport fra Fylkesmannen i Hedmark på bakgrunn av tilsyn av sosiale tjenester i NAV, 2.8.2011

12 VEDLEGG

- Vedlegg 1: Samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark, 19.3.2009
- Vedlegg 2: Samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og NAV Hedmark, 12.12.2011
- Vedlegg 3: Oversikt over organisering NAV Eidskog kommunal. 1.10.2012-31.12.2012
- Vedlegg 4: Svarbrev av 3.2.2012 fra Arbeidsdepartementet vedrørende overdragelse av myndighet mellom kommune og stat
- Vedlegg 5: Brev av 1.2.2011 til Eidskog kommune ved rådmann, fra tillitsvalgte
- Vedlegg 6: Rådmanns eventuelle uttalelse
- Vedlegg 7: NAV Hedmarks eventuelle uttalelse

Forslag til SAMARBEIDSAVTALE

mellom

Eidskog kommune og NAV Hedmark

1. Samarbeidsparter.

Avtalen er inngått mellom Eidskog kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark ved fylkesdirektøren.

Avtalen gjelder etablering og drift av felles lokalkontor. Navnet på felles lokalkontor er NAV Eidskog.

2. Formål.

Avtalens inngås med hjemmel i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 28. februar 1997 nr. 19 med endringer pr. 16. juni 2006 nr. 20, § 14.

Formålet med avtalen er, i samsvar med målene i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og rammeavtale om arbeids- og velferdsforvaltning mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, i fellesskap å arbeide for:

- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

NAV Eidskog skal oppfylle arbeids- og velferdsforvaltningens visjon "Vi gir mennesker muligheter".

Partene understreker betydningen av at kommunen og staten er likeverdig samarbeidspartnere. Partene ønsker gjensidig å være aktive bidragsytere, for å skape gode arbeidsfellesskap.

Sammen skal partene skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en *enhet* for brukerne.

"Bedre tjenester til felles brukere og innbyggerne" er styrende for samarbeidet. Gjennom samarbeidet er det et mål å oppnå resultater som Arbeids- og velferdsetaten og Eidskog kommune ikke ville nådd hver for seg. Måten å organisere jobben på, er ikke et mål i seg selv, kun et middel for å skape resultater for brukerne.

Partene har gjennom partnerskapsmøtet rett til å styre/instruere NAV Eidskog ved endringer og nye rammer innenfor henholdsvis det kommunale og statlige ansvarsområdet.

7. *Utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder*

Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 7.2. og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 åpner for at stat og kommune gjennom den lokale samarbeidsavtalen kan avtale at ansatte hos den ene samarbeidsparten kan utføre oppgaver på den andre samarbeidspartens myndighetsområde.

Råd og veiledning på hverandres områder omfattes ikke av disse bestemmelsene, og kan utøves uten nærmere avtaleregulering. Dersom de ansatte skal kunne fatte vedtak eller utløse økonomiske rettigheter på det andre myndighetsområdet, krever imidlertid loven at dette er nedfelt i samarbeidsavtalen.

Noe av hensikten med å lage avtalebestemmelser om dette, er å åpne muligheten for fleksibelt bruk av personale i det felles lokale kontoret.

Samarbeidspartene er enige om å ha felles administrativ og faglig ledelse for den statlige og kommunale delen av kontoret. Lederens fullmakter fremgår av vedlagte delegasjonsvedtak. Det angis hvilke oppgaver som kan utføres av de ansatte hos den andre parten. Vedtaket inneholder henvisning til aktuelle styringsdokumenter, lover, forskrifter og instruksjoner.

Samarbeidspartene er enige om at de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten kan utføre oppgaver på kommunens myndighetsområder. Nærmere angivelse av hvilke oppgaver dette gjelder, fremgår av vedlagte delegasjonsvedtak.

Samarbeidspartene er enige om at de ansatte i kommunen kan utføre oppgaver på Arbeids- og velferdsetatens myndighetsområder. Nærmere angivelse av hvilke oppgaver dette gjelder, fremgår av vedlagte delegasjonsvedtak.

Delegert myndighet må utøves innenfor de til enhver tid gjeldende styringsdokumenter, lover, forskrifter og instruksjoner. Nærmere henvisning til disse, fremgår av vedlagte delegasjonsvedtak.

Delegasjonsvedtakene kan til enhver tid endres eller trekkes tilbake.

8. *Tjenesteområder som inngår i det felles lokale kontoret*

I samsvar med lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skal kontoret være den lokale representasjonen til Arbeids- og velferdsforvaltningen i Eidskog kommune med de tjenester som et NAV kontor tilbyr lokalt.

NAV Eidskog er knyttet opp mot regionkontoret NAV Kongsvinger på statlige tjenesteområder innenfor nærmere avklarte ansvarsområder.

Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten. Gjennom god lokal forvaltning av ordningene, skal etaten følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger fra NAV kontoret.

Kontoret har på vegne av Eidskog kommune ansvar for:

- Kap. 3 Sosialtjenestens generelle oppgaver
- Kap. 4 §4 - 1 Opplysning råd og veiledning, § 4-3a Rett til individuell plan, og §4-5 Midlertidig husvære.
- Kap. 5 Økonomisk stønad
- Kap. 6 Særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere.
- Bostøttebehandling
- Flyktningetjenestens saksområder
- Økonomisk rådgivningstjeneste

9. Samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester

Partene skal bidra til aktiv og bred samhandling med andre kommunale og statlige tjenester enn de som etter denne avtalen inngår i det felles lokalkontoret NAV Eidskog. Følgende tjenester fremheves særskilt:

- Helseenheten i kommunen.
- Deltakelse i kommunalt plan- og utredningsarbeid der sosialtjenesten er berørt (Eks. Boligplan, Rusmiddelpolitisk plan, Plan for psykisk helse).
- Sosialtjenesten er en del av Eidskog kommunes beredskapsorganisasjon. Eidskog kommune disponerer kommunalt ansatte i henhold til beredskapsplan ved kriser og øvelser.
- NAV Kundesenter i Hedmark som yter tjenester overfor alle statlige tjenesteområder. Det kan også yte tjenester overfor NAV Eidskog sine kommunale tjenesteområder, men innenfor rammer satt av lover og regler.
- Servicetjenester innad i Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark. Denne enheten yter administrative tjenester.
- NAV Arbeidsrådgivningskontoret i Hedmark.
- NAV Arbeidslivssenteret i Hedmark.
- NAV Hjelpemiddelsentralen i Hedmark.

Opplistingen ovenfor er ikke uttømmende.

10. Brukermedvirkning.

Det skal utvikles god tjenestekvalitet i NAV Eidskog. Dette skal ivaretas ved god samhandling med brukerne på både system- og individnivå.

Det skal det utøves brukermedvirkning på individnivå i henhold til kommunale og statlige føringer på området.

Brukermedvirkning på systemnivå ivaretas gjennom det statlige brukerutvalget i fylket og brukerrådet / lokal brukerorganisasjon i Eidskog kommune og Eldrerådet i Eidskog kommune.

11. Universell utforming.

Partene skal sikre at kravene til universell utforming ivaretas i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, §13.

12. Kompetanseutvikling

Det skal årlig utarbeides en felles kompetanseplan som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomisk ansvar for kompetanseutvikling.

Partene er enige om at alle ansatte ved NAV Eidskog skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutviklingstiltak med utgangspunkt i NAV Eidskog sitt behov.

13. Informasjonssikkerhet og personvern.

Sikkerhetsarbeidet i NAV Eidskog skal understøtte visjoner og mål for å sikre drift og allmenn tillitt ved å forebygge og begrense konsekvenser av uønskede hendelser. Dokumentet "felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen" gir føringer innen fagområdene personvern, informasjonssikkerhet og beredskap. Partene skal i fellesskap sørge for at innholdet i veiledningen detaljeres og etterleves.

14. Informasjon/profil

Samarbeidspartene er enige om følgende når det gjelder:

Skilt

Kontoret merkes på en slik måte at behov for tydelig kommunikasjon og identitet både for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen ivaretas.

Kontoret merkes med logo + stedsnavn. Stat og kommune markeres i bunn av skiltet med Arbeids- og velferdsetaten og Eidskog kommune.

Brev

Arbeids- og velferdsetatens vedtak skrives på brevark med NAV-logo i toppen av brevet, og avsenderinformasjon, NAV stedsnavn, adresse etc. i bunnteksten.

Kommunens vedtak må utformes slik at det kommer tydelig frem hvem som har det juridiske ansvar for innholdet.

På brev der både kommune og stat er avsender kan både kommunevåpen og Nav-logo fremgå.

Innredning

Sentrale retningslinjer for innredning og design av det felles lokale kontoret følges, med lokale tilpasninger.

Informasjonsstrategi

Det utarbeides en felles informasjonsstrategi med utgangspunkt i felles mal som ligger på www.nav-interim.no og på www.nav-kommune.no

15. Drift

Partene er enige om at kostnader knyttet til drift av felles lokalkontor herunder:

- drift og forvaltning av eiendom
- fordeling av etablerings- og driftskostnader
- avtale for lokalisering og husleie

reguleres av egne avtaler på området.

Eidskog kommune og NAV Hedmark svarer som kostnadsprinsipp for sin andel av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk som partene er representert med i kontoret.

Det etableres egen driftsavtale som gir nærmere regulering og spesifikasjon om faktureringstidspunkter og eventuelle andre tjenester som ikke dekkes av denne avtalen.

16. Prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet.

Samarbeidspartene er enige om å søke å løse alle konflikter om inngåelse og fortolkning av denne avtalen gjennom forhandling lokalt. Skulle dette ikke føre fram vil tvisten løses i samsvar med forskrift om nemndbasert tvisteløsning.

17. Revisjon

Partene vil legge til rette for at Riksrevisjonen, Arbeids- og velferdsetatens internrevisjon, og kommunens revisor kan utføre sine oppgaver i forhold til det felles lokalkontoret på en hensiktsmessig måte. Jfr *forskrift om internrevisjon i Arbeids- og velferdsetaten og "Erklæring om samhandling i forbindelse med Riksrevisjonen og kommunens revisor kontroller ved NAV-kontorer i kommunene"* fra KS, Norsk Kommunerevisorforbund og Riksrevisjonen.

18. Avtaleperiode.

Avtalen gjelder fra etablering høsten 2009. Avtalen evalueres innen 31.12.10

Avtalen videreføres fra 31.12.10 dersom partene ikke avtaler annet. Deretter evalueres avtalen hvert 2. kalenderår.

5. Brukermedvirkning

Det skal utvikles god tjenestekvalitet i NAV Eidskog. Dette skal ivaretas ved god samhandling med brukerne på både system- og individnivå.

6. Lokale mål- og resultatkrav

De lokale lederne har ansvaret for å utarbeide virksomhetsplan for sitt respektive ansvarsområde.

Partene forplikter seg til gjensidig informasjonsutveksling av styringsinformasjon som er viktig for å nå målsettingen med samarbeidet.

Eidskog kommune legger til grunn sine prinsipper om at brukerorientering, kostnadseffektivitet og læringsevne skal prege kontoret.

7. Tjenesteområder som inngår i det felles lokale kontoret

I samsvar med lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skal kontoret være den lokale representasjonen til Arbeids- og velferdsforvaltningen i Eidskog kommune med de tjenester som et NAV kontor tilbyr lokalt.

NAV Eidskog er knyttet opp mot regionkontoret NAV Kongsvinger på statlige tjenesteområder innenfor nærmere avklarte ansvarsområder.

Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten. Gjennom god lokal forvaltning av ordningene, skal etaten følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger fra NAV kontoret.

Kontoret har på vegne av Eidskog kommune ansvar for:

- Kap. 3 Sosialtjenestens generelle oppgaver
- Kap. 4 §4 - 1 Opplysning råd og veiledning, § 4-3a Rett til individuell plan, og §4-5 Midlertidig husvære.
- Kap. 5 Økonomisk stønad
- Kap. 6 Særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere.
- Bostøttebehandling
- Flyktningetjenestens saksområder
- Økonomisk rådgivningstjeneste

8. Samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester

Partene skal så langt det passer med bakgrunn i delt ledelsesmodell, samhandle med andre kommunale og statlige tjenester enn de som etter denne avtalen inngår i det felles lokalkontoret NAV Eidskog.

9. Medbestemmelse

NAV Eidskog skal ha en medbestemmelsesordning i samsvar med lovverket og relevant avtaleverk for statlig og kommunalt avtaleområde.

Stat og kommune vil ha hvert sitt medbestemmelsesapparat og hvert sitt verneombud.

Samarbeidspartene vil bestrebe seg på at det legges til rette for reell medbestemmelse i kontoret, med en åpen og inkluderende prosess, som er i tråd med intensjonene i NAV-reformen. Dette krever ledere og tillitsvalgte som har en god dialog, tillit og respekt for hverandres roller og oppgaver, slik at det kan kommuniseres forventninger, resultatkrav og virkemidler med samme innhold og forståelse ned til den enkelte medarbeider.

De ansatte i henholdsvis kommune og stat har ulike lov og avtaleverk å forholde seg til bl.a. når det gjelder tilsetninger, rekruttering, medbestemmelse og lønns- og arbeidsvilkår. Det er en politisk forutsetning at de ansatte i kommune og stat skal følge sine lønns- og arbeidsvilkår som er nedfelt i tariffavtalene også etter etableringen av de felles lokale kontorene.

10. Universell utforming

Partene skal sikre at kravene til universell utforming ivaretas i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, §13.

11. Informasjonssikkerhet og personvern

Sikkerhetsarbeidet i NAV Eidskog skal understøtte visjoner og mål for å sikre drift og allmenn tillitt ved å forebygge og begrense konsekvenser av uønskede hendelser. Dokumentet "felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen" gir føringer innen fagområdene personvern, informasjonssikkerhet og beredskap. Partene skal i fellesskap sørge for at innholdet i veiledningen detaljeres og etterleves.

12. Informasjon/profil

Samarbeidspartene er enige om følgende når det gjelder:

Skilt

Kontoret merkes på en slik måte at behov for tydelig kommunikasjon og identitet både for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen ivaretas.

Kontoret merkes med logo + stedsnavn. Stat og kommune markeres i bunn av skiltet med Arbeids- og velferdsetaten og Eidskog kommune

Brev

Arbeids- og velferdsetatens vedtak skrives på brevark med NAV-logo i toppen av brevet, og avsenderinformasjon, NAV stedsnavn, adresse etc. i bunnteksten.

Kommunens vedtak må utformes slik at det kommer tydelig frem hvem som har det juridiske ansvar for innholdet.

På brev der både kommune og stat er avsender kan både kommunevåpen og Nav-logo fremgå.

13. Drift

Partene er enige om at kostnader knyttet til drift av felles lokalkontor herunder:

- drift og forvaltning av eiendom
- fordeling av etablerings- og driftskostnader
- avtale for lokalisering og husleie

reguleres av egne avtaler på området.

Eidskog kommune og NAV Hedmark svarer som kostnadsprinsipp for sin andel av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk som partene er representert med i kontoret.

Det etableres egen driftsavtale som gir nærmere regulering og spesifisering om faktureringspunkter og eventuelle andre tjenester som ikke dekkes av denne avtalen.

14. Prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet

Samarbeidspartene er enige om å søke å løse alle konflikter om inngåelse og fortolkning av denne avtalen gjennom forhandling lokalt. Skulle dette ikke føre fram vil tvisten løses i samsvar med forskrift om nemndbasert tvisteløsning.

15. Revisjon

Partene vil legge til rette for at Riksrevisjonen, Arbeids- og velferdsetatens internrevisjon, og kommunens revisor kan utføre sine oppgaver i forhold til det felles lokalkontoret på en hensiktsmessig måte. Jfr *forskrift om internrevisjon i Arbeids- og velferdsetaten og "Erklæring om samhandling i forbindelse med Riksrevisjonen og kommunens revisor kontroller ved NAV-kontorer i kommunene" fra KS, Norsk Kommunerevisorforbund og Riksrevisjonen.*

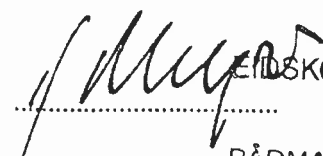
16. Avtaleperiode

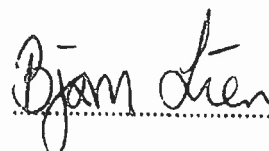
Avtalen gjelder fra etablering med delt ledelse den 11.02.2011. Avtalen evalueres innen 1. juli 2012. Deretter evalueres avtalen hvert 2. kalenderår.

Partene kan hver for seg kreve reforhandling av denne avtale.

Sted:

Dato: 12/12 2011


.....
EIDSKOG KOMMUNE
RÅDMANN
Helge Meyer
Rådmann i Eidskog kommune


.....
Bjørn Lien
Fylkesdirektør NAV Hedmark

Avtalen er undertegnet i 2 eksemplarer, hvorav hver part beholder 1 eksemplar



**DET KONGELIGE
ARBEIDSDEPARTEMENT**

Ringsaker kommune
Brugata 2
2380 BRUMUNDDAL

RINGSAKER KOMMUNE Rådmannen	
Journalpost(n)	12/4927
ArkivsakID Dok nr.	12/307-10
08 FEB 2012	
Klassering	084 F00
Kassalønsår	Saksbeh. OMH

Deres ref.

Vår ref.
12/286

Dato
03. 02.2012

Overdragelse av myndighet mellom kommune og stat i arbeids- og velferdsforvaltningen

Vi viser til brev av 17. januar 2012 hvor Arbeidsdepartementet bes å vurdere om det foreligger skranker i lovgivningen for overføring av kompetanse til å utføre saksbehandlingsoppgaver mellom hhv. kommunalt og statlige ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Spørsmålet gjelder spesielt NAV-kontor som benytter todelt ledelse.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 og forskrift av 26. januar 2007 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 1, 2 og 3, gir føringer for overdragelse av kompetanse i NAV-kontoret. Formålet med bestemmelsene er å legge til rette for at personalressursene i kontoret kan utnyttes på best mulig måte for å oppnå målene med NAV-reformen. Det er lagt vekt på å gi stort rom for lokale tilpasninger, innenfor rammen av ansvarsdelingen mellom kommune og stat og med den begrensning at organiseringen ikke medfører kostnadsoverveltninger. Videre åpner arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 16 for utstrakt utveksling av ellers taushetsbelagte opplysninger mellom kommunalt og statlig ansatte i NAV-kontoret, og for behandling av slike opplysninger.

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo
postmottak@ad.dep.no

Kontoradresse
Møllergata 37
Org. nr. 983 887 457

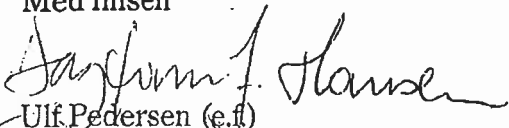
Telefon
22 24 90 90
Telefaks
22 24 27 68

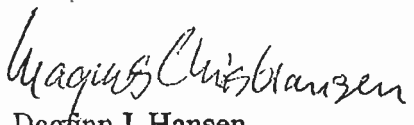
Velferdspolitisk avdeling

Saksbehandler
Magnus Christiansen
22248565

Arbeidsdepartementet kan ikke se at valg av ledelsesform (enhetlig eller todelt) har betydning for adgangen til å delegere kompetanse og arbeidsoppgaver mellom statlige og kommunalt ansatte. Det vil også ved todelt ledelse være adgang til å gi ansatte ved NAV-kontoret kompetanse til å utføre arbeidsoppgaver på hhv. statens og kommunens ansvarsområder.

Med hilsen

for 
Ulf Pedersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

for 
Dagfinn J. Hansen
avdelingsdirektør



RINGSAKER KOMMUNE

RÅDMANNEN

Saksbehandler: Ole Martin Hermansen
Direkte linje: 62 33 53 19

Vår dato
17.01.2012
Deres dato

Vår ref.
12/307-5/K1-034, K2-F00/
Deres ref.

Kgr

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

LOV OM ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN - SPØRSMÅL OM Å KUNNE UTFØRE OPPGAVER PÅ HVERANDRES MYNDIGHETSOMRÅDER VED DET LOKALE NAV KONTOR MED TO-DELT LEDELSE

Rådmannen viser til Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 om samarbeid og oppgavefordeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen og til telefonsamtale med Deres Dag Hansen den 06.01.2012.

NAV Hedmark og Ringsaker kommune skal reforhandle samarbeidsavtalen vedrørende driften av NAV Ringsaker. I den forbindelse er det behov for en avklaring hvorvidt Arbeids- og velferdsloven m/forskrifter inneholder bestemmelser som er til hinder for at statlige og kommunalt ansatte i det felles NAV kontor hvor partene har besluttet to – delt ledelse, kan utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder.

Den type arbeidsoppgaver spørsmålet her dreier seg om er for eksempel om statlige ansatte kan legge inn klientopplysninger i det kommunale saksbehandlersystemet i forbindelse med søknader om sosialhjelp og om kommunalt ansatte kan gis mulighet for å arbeide med oppfølging av brukere gjennom bruk av statlige systemer, for eksempel utarbeide arbeidsevnevurderinger og/eller fatte vedtak om statlige arbeidsmarkedstiltak gjennom bruk av det statlige saksbehandlersystemet ARENA.

Med hilsen

Jørn Strand

Ole Martin Hermansen
kommunalsjef

Postadresse:
Brugata 2
2380 BRUMUNDDAL

Kontoradresse:
2380 BRUMUNDDAL
E-mail: postmottak@ringsaker.kommune.no

Telefon: 62 33 50 00
Telefaks: 62 33 50 31
Organisasjonsnummer: 864 950 582



RINGSAKER KOMMUNE

RÅDMANNEN

Saksbehandler: Ole Martin Hermansen
Direkte linje: 62 33 53 19

Vår dato
09.02.2012
Deres dato

Vår ref.
12/307-11/K1-034, K2-F00/
Deres ref.

Fylkesdirektør NAV Hedmark v/Bjørn Lien
Postboks 4120

2307 HAMAR

OVERDRAGELSE AV MYNDIGHET MELLOM KOMMUNE OG STAT I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

I forbindelse med reforhandling av samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og Ringsaker kommune om driften av NAV Ringsaker, har det vist seg å være behov for en avklaring om Arbeids- og velferdsloven m/forskrifter inneholder bestemmelser som er til hinder for at statlige og kommunalt ansatte i et felles NAV kontor hvor partene har besluttet to – delt ledelse, kan utføre arbeidsoppgaver på hverandres ansvarsområder.

Vedlagt følger rådmannens brev av 17.01.2012 og Arbeidsdepartementets svar av 3.02.2012 til orientering og videre oppfølging.

Med hilsen

Jørn Strand

Ole Martin Hermansen
kommunalsjef

Gjenpart m/vedlegg: Fylkesmannen i Hedmark
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Rådmannen i Eidskog kommune
Rådmannen i Trysil kommune
NAV Ringsaker

VEDLEGG 5.

EIDSKOG KOMMUNE	
SaksID:	11/293
Doknr.:	Kass.år:
- 1. FEB. 2011	
Avd.:	Saksbeh.:
Ark.kode P:	
Ark.kode S:	

Eidskog Kommune
v/ Rådmann
Her.

Vedlegg til kommunestyresak vedr. omorganisering av NAV

FO og Fagforbundet ønsker å gi sin uttalelse vedr omorganisasjon ved NAV-kontoret i Eidskog Kommune. Ut fra det vi forstår er det et ønske fra Eidskog kommune å dele ledelse i NAV-kontoret mellom stat og kommune. Vi har forstått det slik hen at dette er pga. kommunens økonomiske situasjon og ønsker derfor en bedre økonomisk styring.

Ved deling av NAV-ledelse mellom stat og kommune etter vår oppfatning vil det bli en ekstra kostnad til kommunen. I dag deles alle fellesutgifter 50/50 mellom stat og kommune, ved deling av ledelse kan det komme fra stat, at de ønsker å dele ut fra årsverk i avdelingen; dette vil si at kommunen sin andel på felles utgifter blir 11/17 deler og statens andel blir 6/17 deler. Ut over lønnskostnadene NAV kommune har i dag, vil det bli tilført en ekstra stilling til leder, istedenfor å bruke disse midlene til en ekstra saksbehandler som vi etter kostra ligger langt under landsgjennomsnittet.

Stein Engebråten oppfattes som en tydelig lederskikkelse for personalet. Han tar styring når det er nødvendig og fremstår som en trygg leder som er til god støtte for sine ansatte. Han er flink til å se alle ansatte og oppfatter ofte tidlig når noen trenger en oppmuntring eller litt ekstra støtte. Når det oppstår situasjoner som krever det, legger han alt annet til side og er der for sine ansatte. Stein Engebråten legger stor vekt på betydningen av et godt arbeidsmiljø og at dette er noe vi må jobbe med og ta vare på. De få gangene det har vært antydninger til misnøye innad, har han så snart han har visst om det, tatt dette opp i personalgruppa slik at saken har blitt brakt ut av verden. Stein Engebråten er flink til å motivere personalgruppa til å stå på og gir den enkelte tro på at han eller hun er i stand til å mestre de utfordringer en møter i arbeidshverdagen. Han viser sine ansatte stor tillit og krever at den enkelte tar ansvar for sine oppgaver. Han er en god teambuilder og bidrar til at alle holder seg friske og drar i samme retning - også når det røyner på. Han var også en initiativtaker i forhold til at det skulle opprettes kontakt mellom sosialtjenesten i kommunen og Nav allerede to år før etableringen da han var ansatt som økonomisk rådgiver og avdelingsleder for sosialtjenesten. Dette mener vi har vært en viktig grunn til at vi har unngått de konfliktene i personalgruppa som mange andre NAV-kontor har slitt med i oppstartsfasen. Stein Engebråten har en naturlig autoritet som leder og personalgruppa har respekt for hans avgjørelser.

Stein Engebråten har fokus på at vi skal ha god kvalitet på de tjenestene vi tilbyr og at de avgjørelser vi tar skal være riktige i henhold til det lovverket vi er satt til å forvalte. Det oppleves som Stein Engebråten er flink til å skjære gjennom å ta en avgjørelse de gangene det er nødvendig og at han er tydelig på at pålegg som kommer fra ledelsen må følges og at de rapporteringer og verktøy som vi er pålagt å bruke må brukes. Vi synes det er merkelig at kommune ønsker å splitte en slik avdeling som har fungert godt tross for store utfordringer og arbeidspress.

Vi vil påberope oss at denne prosessen er brudd på Hovedavtalen, tillitsvalgte har ikke i tidligst mulig grad fått informasjon om deling av NAV-kontoret. Avdelingen fikk informasjon fredag 28. januar 2011, samtidig ble det sendt ut Innkalling til drøftingsmøte mandag den 31. januar 2011 kl 09:30. Her har ikke fagorganiserte fått tid nok til å sette seg inn i saken. Innstillingen ble gjort av rådmann Helge Meyer og NAV-direktør Bjørn Lien mandag den 24. januar 2011 uten at de fagorganiserte var med i prosessen. Vi har heller ikke sett det bakgrunns materialet som arbeidsgiver påberoper seg å sitte inne med. Viser det seg at dette bakgrunns materialet er hovedgrunn til deling av NAV-kontoret, er det viktig at dette kommer fram. Har NAV-leder begått feil, er det viktig at leder da får sjansen til å rette opp igjen disse feilene, og lære av dem. Mulighetene til at NAV-leder skulle fått aktivt utført dette, har vært minimalt pga. hans sykmelding.

HTV vil også poengtere at referatet fra drøftingsmøtet ikke har med momenter vi mener er viktig i denne saken. Bland annet i drøftingsmøte la vi fram ønske om at denne saken bør til Administrasjonsutvalget, se Hovedavtalen § 4 Partsammensatte utvalg. Vi kan ikke se at dette kom med i referatet fra dette møtet.

Rådmanns innstilling er at NAV-kontoret skal deles. Vår innstilling er at dette ikke er hensiktsmessig ut i fra hva intensjonen med NAV er. Det viser seg ut fra undersøkelser at delt ledelse ved NAV-kontorene ikke er å anbefale. Vi vil også poengtere at NAV Eidskog har klart å få til "vi-kjenlse" der det ikke er forskjell på stat og kommune, men ønske om å gjøre best mulig arbeid ut fra lovverket. Ved deling veit vi ikke hva dette kan føre til av negative konsekvenser. Den store faren her er at det kan bli en rigid deling på hva som er kommunalt og statlige områder. Dette tjener ikke til det beste ut fra lovverket vi skal forvalte.

Skotterud 01.02.2011


.....
Odd Sverre Jahren
Fagforbundet


.....
Torunn Fløiten
FO



Glåmdalen revisjon IKS
Kongsvinger rådhus
2226 KONGSVINGER

Ved: Forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås

Deres ref: 100 808

Vår ref:

Kopi VEDLEGG 2
Glåmdal revisjon IKS
08 FEB 2013
J. nr.: Arkiv:
Dokument nr.: Besvart dato:
Kort til:
Saksbehandler: Lho

Glåmdal sekretariat IKS
08 FEB 2013
J. nr.: E-88/13 Arkiv: 411-93
Saksbehandler: Vår dato: 6. februar 2013

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon knyttet til NAV Eidskog

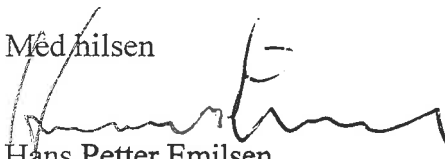
Det vises til Glåmdal revisjon IKS sitt brev til NAV Hedmark 5. februar 2013.

Glåmdal revisjon IKS ber om NAV Hedmark sin skriftlige tilbakemelding på rapporten.

NAV Hedmark har gjennomgått rapporten, og er av den oppfatning at rapporten bekrefter sakens faktum for så vidt gjelder forholdet til NAV Hedmark.

NAV Hedmark tar for øvrig rapporten til orientering.

Med hilsen


Hans Petter Emilsen
Avdelingsdirektør, NAV Hedmark

NAV //

Postadresse: Postboks 4120 // 2307 HAMAR

Besøksadresse: Torggata 63-65 // 2317 HAMAR
Tel: 55 55 33 33 // Faks: 62 02 28 04

www.nav.no // nav.hedmark@nav.no