

# NAVs organisasjon og virkemåte

*Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer  
oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*

---

**Avgitt 30. april 2010**

---



<b>1</b>	<b>OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID</b>	<b>7</b>
1.1	Bakgrunn for oppnevning av ekspertgruppa	7
1.2	Mandat	8
1.3	Gruppas arbeid med delrapporten	9
1.4	Nærmere om referansegruppa	10
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>KORT OM REFORMPROSESSEN(E)</b>	<b>19</b>
3.1	Innledning	19
3.2	Utredningsfasen og vedtatt organisasjonsmodell	19
3.2.1	Stortingets vedtak	19
3.2.2	St. meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten og Innst. S. nr. 189 (2002-2003)	19
3.2.3	NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning	20
3.2.4	St. prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids og velferdsforvaltning og Innst. S. nr 198 (2004-2005)	21
3.2.5	Lovforslag og rammeavtaler	23
3.3	Organisatorisk gjennomføring	23
<b>4</b>	<b>OVERORDNET ORGANISERING</b>	<b>26</b>
4.1	Innledning	26
4.2	Hovedtrekk ved organiseringen før NAV-reformen	26
4.3	Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen	28
4.4	Oppgavefordeling i Arbeids- og velferdsetaten	31
4.5	Bemanning	31
4.6	Ekspertgruppas vurdering	32
<b>5</b>	<b>NAV-KONTOR OG FORVALTNINGSENHETER MV</b>	<b>34</b>
5.1	Innledning	34
5.2	NAV-kontor	34

5.2.1	Partnerskapet mellom kommune og stat	35
5.2.2	Ansvar og oppgaver i NAV-kontoret	37
5.2.3	Organisering av NAV-kontor	38
5.2.4	Kontorledelse	39
5.2.5	Lønns- og avtalespørsmål	39
5.2.6	Interkommunalt samarbeid og statlige tjenesteområder	40
5.2.7	Kommunal oppgaveportefølje i kontorene utover minimumsløsningen	41
<b>5.3</b>	<b>Spesielt om kundesenter og telefonimottak</b>	<b>46</b>
<b>5.4</b>	<b>Forvaltningsenheter</b>	<b>48</b>
5.4.1	Formålet med og bakgrunn for etableringen	48
5.4.2	Metodisk tilnærming og premisser for organiseringen	49
5.4.3	Bemanning	50
5.4.4	Forvaltningsenhetenes ansvar og/ oppgaver	50
5.4.5	Etableringsaktiviteter og kompetanseutvikling	51
5.4.6	Enhetenes geografiske plassering	51
<b>5.5</b>	<b>Ekspertgruppas vurdering</b>	<b>52</b>
<b>6</b>	<b>ARBEIDSPROSESSER – FORMELLE RETNINGSLINJER MV FOR SAMHANDLING OG OPPGAVELØSNING</b>	<b>54</b>
<b>6.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>54</b>
<b>6.2</b>	<b>Hovedarbeidsprosesser i Arbeids- og velferdsetaten</b>	<b>55</b>
6.2.1	Nærmere om hovedarbeidsprosessene	55
<b>6.3</b>	<b>Arbeidsprosesser og grensesnitt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter – etter tjenesteområde/ytelse</b>	<b>60</b>
6.3.1	Innledning	60
6.3.2	Ytelser med aktivitetskrav	61
6.3.3	Ytelser uten aktivitetskrav	75
<b>6.4</b>	<b>Ekspertgruppas vurdering</b>	<b>80</b>
<b>7</b>	<b>STØTTESYSTEMER FOR OPPGAVELØSNINGEN.</b>	<b>82</b>
<b>7.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>82</b>
<b>7.2</b>	<b>Rammer for IKT-løsningene</b>	<b>82</b>
<b>7.3</b>	<b>Oversikt over IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten</b>	<b>83</b>
<b>7.4</b>	<b>Hvordan støtter dagens IKT løsninger opp under arbeidsprosessene – funksjonalitet og grad av integrering</b>	<b>85</b>
<b>7.5</b>	<b>Endringer i IKT-systemene og selvbetjeningsløsningene i løpet av reformperioden</b>	<b>86</b>

<b>7.6</b>	<b>Post- og arkivhåndtering</b>	<b>89</b>
<b>7.7</b>	<b>Ekspertgruppas vurdering</b>	<b>90</b>
<b>8</b>	<b>FORDELING AV KOMPETANSE OG PERSONELLFORFLYTNINGER I REFORMPERIODEN</b>	<b>91</b>
<b>8.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>91</b>
<b>8.2</b>	<b>Grunnlaget for innplassering</b>	<b>91</b>
<b>8.3</b>	<b>Ansatte i Arbeids- og velferdsetaten per mars 2010 og hvor de kommer fra</b>	<b>92</b>
<b>8.4</b>	<b>Nærmere om personellforflytninger mellom enhetene</b>	<b>95</b>
<b>8.5</b>	<b>Alderssammensetning og ansiennitet</b>	<b>96</b>
<b>8.6</b>	<b>Formell utdanning blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten.</b>	<b>98</b>
<b>8.7</b>	<b>Ledernes (NAV-kontor og forvaltningsenheter) vurdering av ansattes kompetanse og ferdigheter</b>	<b>101</b>
8.7.1	Overordnet vurdering av kompetansen	102
8.7.2	Ulike typer kompetansebehov	102
8.7.3	Utdanningsbehov	104
<b>8.8</b>	<b>Internopplæring i reformperioden</b>	<b>105</b>
<b>8.9</b>	<b>Ekspertgruppas vurdering</b>	<b>106</b>
<b>9</b>	<b>ERFARINGER MED GJELDENE ARBEIDSDELING OG SAMHANDLING – UTVIKLINGEN I RESULTATER OG MÅLOPPNÅELSE</b>	<b>108</b>
<b>9.1</b>	<b>Kritikk fra Riksrevisjonen til Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008</b>	<b>108</b>
<b>9.2</b>	<b>Saksbehandlingstider og restanser</b>	<b>110</b>
9.2.1	Utviklingen i restanser og saksbehandlingstid	111
9.2.2	Variasjoner i saksbehandlingstider og restanser mellom fylkene	114
9.2.3	Nærmere om utviklingen i Oslo og Hordaland	130
9.2.4	Produktivitet – forvaltningen av ytelser	130
<b>9.3</b>	<b>Resultater – frikort og pasienttransport</b>	<b>131</b>
<b>9.4</b>	<b>Brukeroppfølging og overgang til arbeid</b>	<b>132</b>
<b>9.5</b>	<b>Telefoni</b>	<b>137</b>
9.5.1	Svartid på telefoni og andel besvarte henvendelser	138
<b>9.6</b>	<b>Ekspertgruppas vurderinger</b>	<b>138</b>

<b>10 ERFARINGER MED GJELDENE ARBEIDSDELING BLANT ANSATTE, BRUKERE OG KS</b>	<b>140</b>
<b>10.1 Erfaringer blant ansatte</b>	<b>140</b>
10.1.1 Utvikling i sykefravær samlet og for ansatte i henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenheter	140
10.1.2 Arbeidsmiljøet og ansattes vurdering av kompetanse i forhold til mestring av oppgaver	141
10.1.3 Erfaringer fra ansatteorganisasjoner som deltar i referansegruppa	145
<b>10.2 Erfaringer fra brukere</b>	<b>149</b>
10.2.1 Brukerundersøkelser	149
10.2.2 Erfaringer fra brukerorganisasjoner som deltar i referansegruppa	152
<b>10.3 Erfaringer fra KS</b>	<b>155</b>
<b>10.4 Ekspertgruppas vurderinger</b>	<b>156</b>
<b>11 GJENNOMFØRTE OG PLANLAGTE FORBEDRINGSTILTAK</b>	<b>158</b>
<b>11.1 Innledning</b>	<b>158</b>
<b>11.2 Gjennomførte effektiviseringstiltak</b>	<b>158</b>
<b>11.3 Planlagte forbedringstiltak i arbeids- og velferdsetaten i 2010 og på lenger sikt</b>	<b>167</b>
<b>11.4 Ekspertgruppas vurderinger</b>	<b>171</b>
<b>12. LITTERATURLISTE</b>	<b>173</b>

# 1 Oppnevning, mandat og arbeid

## 1.1 Bakgrunn for oppnevning av ekspertgruppa

NAV-reformen innebærer en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det var ved utgangen av 2009 etablert 447 NAV-kontorer i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Totalt skal det etableres 457 NAV-kontorer. Arbeids- og velferdsetaten etablerte i løpet av 2008 forvaltningsenheter og spesialenheter for pensjon for å ivareta oppgaver knyttet til ytelsesforvaltning i etaten. Totalt er det nå 37 forvaltningsenheter og fem spesialenheter for pensjon, som begge innbefattes i definisjonen av ”forvaltningsenheter” som brukes her.

Det har vært en klar forutsetning for NAV-reformen at NAV-kontorene skal kunne gi ”én dør” til arbeids- og velferdsforvaltningens ytelser og tjenester. I St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning framgår det at disse kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Det framgår videre i proposisjonen at en rekke funksjoner som ikke krever brukernærhet, kunne ivaretas gjennom regional spesialisering eller i landsdekkende enheter. Målet med dette var å sikre rask behandling og god kvalitet, og å frigjøre ressurser til brukeropfølging i NAV-kontoret.

Formålet med å opprette forvaltningsenheter, slik det omtales i St.prp. nr. 1 (2006-2007), var å:

- Sikre bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting som følge av kortere saksbehandlingstid, høyere kvalitet i vedtak/informasjon og likebehandling
- Frigjøre personalressurser som kan nyttes til økt oppfølging og veiledning overfor brukere med omfattende bistandsbehov
- Bidra til at NAV-kontoret kan konsentrere seg om veilednings- og oppfølgingstjenester som krever direkte møte med brukerne.

Etablering av forvaltningsenhetene i 2008 var et resultat av en avveining mellom hensynet til brukernærhet på den ene siden, og hensynet til kvalitet, likebehandling og effektivitet i ytelsesforvaltningen på den andre. Forutsetningen for etableringen av forvaltningsenheter var at tjenestene skulle fremstå som helhetlige for brukerne og at det ikke ble etablert en arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene som skaper utfordringer for brukerne.

På bakgrunn av blant annet Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 (jf. tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010)) og høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. januar 2010, ble det nedsatt en ekspertgruppe for å se nærmere på arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

I tillegg til feil og mangler i Arbeids- og velferdsetatens regnskap omhandlet kritikken fra Riksrevisjonen feil i utbetaling av ytelser, økning i saksbehandlingstid og restanser, og manglende kvalitet i etatens oppfølgingsarbeid. Riksrevisjonen understreket særlig svakheter i etatens arbeid med internkontroll. Riksrevisjonens funn ble imidlertid ikke direkte knyttet til gjeldende arbeidsdeling internt i Arbeids- og velferdsetaten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var på den annen side opptatt av dette, og særlig arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Spørsmål som ble reist under høringen var bl.a. om den valgte organiseringen var i tråd med Stortingets intensjoner med NAV-reformen, om NAV-kontoret hadde tilstrekkelig beslutningsmyndighet, om NAV-kontorets ansatte hadde tilstrekkelig kompetanse, og om mer av saksbehandlingen burde skje i NAV-kontoret.

Følgende fem personer ble utnevnt som medlemmer av ekspertgruppa:

- Professor Terje P. Hagen, Bærum, Universitet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi.
- Professor Inger Johanne Sand, Oslo, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett.
- Førsteamanuensis Gro Kvåle, Kristiansand, Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag.
- Professor Lars Erik Borge, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institutt for samfunnsøkonomi.
- Ann Persson-Grivas, direktør for kundeservice i forsäkringskassan i Sverige, Stockholm.

Sekretariatet for utredningsarbeidet har bestått av Odd Helge Askevold (leder), Bjørn Dølvik, Anne Cecilie B. Erikstad og Per J. Tehel, alle fra Arbeidsdepartementet.

Torstein Lindby og Tone Undertun, begge fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har bidratt med bakgrunnsmateriale og statistikk mv. fra Arbeids- og velferdsetaten.

## 1.2 Mandat

Ekspertgruppa ble gitt følgende mandat:

”Ekspertgruppa skal ta utgangspunkt i at Arbeids- og velferdsetaten er organisert med NAV-kontor og forvaltningsenheter. Gruppa skal gjennomgå og vurdere om arbeidsdelingen, organiseringen og arbeidsformer samlet sett bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens mål og intensjoner.

Ekspertgruppa skal:

1. Gi en beskrivelse av dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, herunder
  - hvordan oppgaver er fordelt og hvor vedtaksmyndighet ligger, herunder kriterier for når en sak oversendes en forvaltningsenhet
  - fordeling av bemanning og kompetanse mellom kontor og enheter knyttet til ytelsesforvaltningen og hvordan dette ble gjort i tilknytning til etableringen av forvaltningsenhetene
  - retningslinjer og rutiner for samhandling og oppgaveløsning
  - støttesystemer for oppgaveløsningen (IKT, post, arkiv)
2. Sammenfatte erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling, samt foreliggende planer og forbedringstiltak på området.
3. Beskrive utfordringer i lys av gjeldende arbeidsdeling, samhandling og foreliggende planer når det gjelder oppgaveløsning og måloppnåelse i NAV-kontor og forvaltningsenheter, både på kort og lengre sikt. Det skal i den forbindelse vurderes i hvilken grad slike utfordringer er knyttet til at omstilling fortsatt pågår



4. Vurdere mulige endringer i dagens fordeling av arbeidsoppgaver/vedtaksmyndighet, kompetanse og bemanning mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, herunder samhandlingen mellom disse. Gruppen kan også vurdere om endringer i lov/forskrift kan bidra til enklere og mer effektiv oppgaveløsning i NAV.

Gruppen skal innhente erfaringer og synspunkter også fra kommunesektoren, brukergrupper og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ekspertgruppen skal levere en delrapport om kulepunkt 1 og 2 i mandatet innen 30. april 2010. Ekspertgruppas sluttrapport skal leveres innen 30. juni 2010.”

Denne rapporten utgjør første delrapport fra ekspertgruppen.

### **1.3 Gruppas arbeid med delrapporten**

Ekspertgruppen ble nedsatt av Arbeidsdepartementet i februar 2010. I perioden frem mot avlevering av første delrapport 30. april har gruppen avholdt tre møter. Til møtene har det vært produsert bakgrunnsmateriale om sentrale tema i mandatet. Beskrivelsene av dagens arbeidsprosesser og arbeidsdeling, støttesystemer for oppgaveløsningen og gjennomførte og planlagte forbedringstiltak, bygger på bakgrunnsinformasjon som gruppen har innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet har også levert statistikk på saksbehandlingstider, bemanning, kompetanse m.m. Gruppen har videre benyttet seg av foreliggende materiale fra evalueringen av NAV-reformen som skjer i regi av Norges forskningsråd, og diverse annet skriftlig materiale.

Som følge av at det ennå ikke foreligger materiale som kan belyse målene for NAV-reformen om flere i arbeid og aktivitet og en mer effektiv forvaltning, har gruppen i begrenset grad hatt mulighet til å si noe om dette. Av tidsmessige grunner har det heller ikke vært mulig for gruppen å foreta noen egen datainnsamling i forbindelse med delrapport 1.

For øvrig har gruppen hatt møter med og fått innspill til arbeidet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og forskere som deltar i evalueringen av NAV-reformen

Det har også vært avholdt et møte med representanter for de ansattes organisasjoner og brukerorganisasjoner som deltar i referansegruppen. Dette omtales nærmere i avsnittet under.

Hovedfokuset i denne delrapporten (første delrapport) er lagt på *beskrivelse* av dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, samt på en beskrivelse av resultater og utviklingstrekk for ytelsesforvaltningen og oppfølgingsarbeidet. Ekspertgruppen foretar kun en generell vurdering av organiseringen av NAV (kapittel 6).

Slik mandatet er utformet, har ekspertgruppen primært sett på arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, samt hvordan NAV-kontorene og kundesentrene ivaretar sine oppgaver innenfor Arbeids- og velferdsetatens hovedarbeidsprosesser. I tillegg er pensjonsenhetene trukket inn på uforeområdet. Dette innebærer at gruppen ikke har beskrevet og vurdert arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene / forvaltningsenhetene og NAV Internasjonalt, dvs. den enheten i etaten som skal betjene brukere som bor utenfor Norge. Gruppen har heller ikke gått inn i arbeidsdelingen knyttet til alderspensjon mellom NAV-kontorene og pensjonsenhetene.

I delrapport 2 er målet å *forklare* hvorfor NAV i en periode har hatt svak resultatoppnåelse på viktige målområder og generelt sett har lav tillit i befolkningen. Med utgangspunkt i disse forklaringene, og i lys av målene for NAV-reformen, vil ekspertgruppa foreta en *vurdering* av endringer i organisering og rutiner i arbeids- og velferdsforvaltningen, samt vurdere om endringer i lov/forskiift kan bidra til enklere og mer effektiv oppgaveløsning.

#### **1.4 Nærmere om referansegruppa**

I mandatet til ekspertutredningen fremgikk det at ekspertgruppa skal innhente erfaringer og synspunkter fra kommunesektoren, brukergrupper og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. På denne bakgrunn ble det nedsatt en referansegruppe med representanter for brukere og ansatte som ekspertgruppa skulle få innspill fra og ha dialog med.

Følgende av ansattes organisasjoner ble invitert til å delta i referansegruppa: Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Tjenestemannslag NAV (NTL NAV), Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon (AVYO), Akademikerne (i Arbeids- og velferdsetaten og sentralt), UNIO (i Arbeids- og velferdsetaten og sentralt), Fellesorganisasjonen (FO) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS).

Følgende brukerorganisasjoner ble invitert til å delta i referansegruppa: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO), Norsk Pensjonistforbund, Samarbeidsforum for organisasjoner som møter i Kontaktutvalget for økonomisk og sosialt vanskeligstilte (representert ved Velferdsalliansen), Næringslivets hovedorganisasjon, HSH - en hovedorganisasjon for arbeidslivet, Arbeidsgiverforeningen SPEKTER, Arbeidsgiverforeningen for vekstbedriftene (ASVL) og Attføringsbedriftene

Referansegruppa fikk invitasjon til å gi skriftelige innspill til ekspertgruppa innen 16. mars, og til deltakelse på to møter for øvrig dialog og innspill. Knyttet til første delrapport ble det avholdt møte 15. april.

I det skriftlige innspillet ble organisasjonene invitert til å komme med vurderinger av/erfaringer med dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (jf. første kulepunkt i mandatet) og synspunkter på mulige forbedringer og endringer når det gjelder dagens ansvars- og oppgavedeling.

I møtet som ble avholdt 15. april ble diskusjonen strukturert rundt fire arbeidsprosesser: Dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Organisasjonene kom med erfaringer og innspill til forbedringsområdet knyttet til disse prosessene, før det ble åpnet opp for mer generelle erfaringer og innspill.

## 2 Sammendrag

Arbeids- og velferdsforvaltningen og den statlige Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet for snart 4 år siden.

**Kapittel 3** gir en kortfattet og kronologisk framstilling av viktige ”begivenheter” i NAV-reformens historie fra stortingsvedtaket om en felles etat i desember 2001 og fram til i dag. Hovedvekten er lagt på prosessen fram til Stortingets tilslutning til foreslått organisasjonsmodell våren 2005 og ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt året etter. Selve gjennomføringsfasen er mer summarisk omtalt. I kapitlet gis også en kort omtale av implementeringen av nye virkemidler for en reformert forvaltning.

Formålet med arbeids- og velferdsforvaltningen slik den ble organisert er å fremme målene om flere i arbeid og færre på stønad, ivareta viktige brukerhensyn og være en effektiv iverksetter av politikken på området. Forvaltningen har et vidt samfunnsoppdrag ved at ansvaret for gjennomføringen av både arbeidsmarkedspolitikken, trygdepolitikken og sosialpolitikken er samlet innenfor en organisatorisk ramme. Dette gir en stor bredde i oppgaver av ulik karakter og mange forskjellige brukergrupper som vil ha behov for ytelser og bistand fra forvaltningen.

I **kapittel 4** er det gitt en overordnet beskrivelse av organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen med vekt på organiseringen av den statlige Arbeids- og velferdsetaten. Sammenlignet med forvaltningsorganiseringen før NAV-reformen, har Arbeids- og velferdsetaten i sin organisering videreført utviklingstrekk som begge de to tidligere statsetatene dels hadde og dels var i ferd med å gjennomføre, gjennom å spesialisere saksbehandlingen på ulike områder.

I lys av bl.a. oppgavenes ulike karakter ser ekspertgruppa klart behovet for å organisere Arbeids- og velferdsetaten med to hovedtyper av enheter: NAV-kontor som primært skal fremme arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken, og mer spesialiserte enheter for å utnytte stordriftsfordeler i ytelsesforvaltningen. Ekspertgruppa tar ikke i denne rapporten stilling til den konkrete arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter når det gjelder enkeltsaksfelt.

**Kapittel 5** beskriver organiseringen av og oppgavedelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Også organiseringen av kundesentre er omtalt.

Arbeidsdelingen mellom de to enhetene bygger på prinsippet om at tilbudet skal gis så nær brukerne som mulig, der det er behov for fysisk tilstedeværelse, samt høy grad av brukersamhandling. Øvrige oppgaver, som ikke krever samme grad av samhandling med eller fysisk nærhet til brukerne, kan organiseres mer sentralisert og betjene et større geografisk område enn den enkelte kommune.

NAV-kontoret skal være brukernes fysiske kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen, gi en felles dør inn til forvaltningens ytelser og tjenester, og hovedsakelig med oppgave å veilede og følge opp brukere med sikte på arbeid og aktivitet.

NAV-kontorene er svært forskjellig i størrelse. Over en tredel har tre eller færre statlige ansatte, og det største har nærmere 100 ansatte. Kontorene er organisert dels etter krav og prinsipper som er felles for alle, samtidig er det åpnet for fleksibilitet og valgfrihet i organiseringen lokalt, etter avtale mellom etaten og den enkelte kommune. Kapitlet beskriver hvilke områder dette gjelder, og hvordan valgfriheten er utnyttet. De fleste kommuner har lagt inn flere type oppgaver enn kravet i minimumsløsningen, og at interkommunalt samarbeid og lignende tiltak er relativt lite utbredt.

Etter ekspertgruppas vurdering innebærer kravet om Arbeids- og velferdsetaten skal være til stede i alle kommuner at etatens ressurser blir svært spredt og kan redusere etatens muligheter til å bygge opp robuste fagmiljøer. Gruppen ser derfor positivt både på at det etableres interkommunale NAV-kontor og at etaten organiserer flere NAV-kontor innenfor såkalte tjenesteområder.

Små kommuner kan finne det hensiktsmessig å legge mange tjenester i NAV-kontoret. Etter gruppas vurdering kan dette, dersom disse tjenestene har liten tilknytning til kontorets kjerneoppgave, gi en oppgavebredde som kan vanskeliggjøre både NAV-kontorets rolle i arbeidsmarkedspolitikken og løsningen av de kommunale oppgaver som legges til NAV-kontorene i minimumsløsningen.

Arbeids- og velferdsetaten har opprettet forvaltningsenheter for å frigjøre tid i NAV-kontorene til individuell veiledning og oppfølging. Det kan også argumenteres for at en slik oppgavespesialisering er viktig for at NAV-kontorene på en god og effektiv måte skal kunne implementere og utvikle de nye virkemidlene som arbeidsevnevurdering, bruk av arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og nytt tiltaksregelverk. I tillegg skal forvaltningsenhetene sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen gjennom spesialisering. Kundesentre er etablert for at telefonhenvendelser kan håndteres utenom NAV-kontoret og for å gi brukerne bedre tilgjengelighet til etaten, bl.a. knyttet til spørsmål og svar på enkle henvendelser.

Ekspertgruppa er enig i hovedtrekkene i de vurderinger som er gjort ved etableringen av forvaltningsenhetene, men vil komme tilbake til detaljer vedrørende oppgave- og ansvarsfordelingen.

Ekspertgruppa har merket seg at telefonimottak/kundesentre kan ha et oppgavespenn som strekker seg fra en sentralbordfunksjon til å omfatte mer krevende informasjonsoppgaver. Etter gruppas vurdering kan det være grunn til å se nærmere på muligheter og begrensninger når det gjelder bruk av denne førstelinjetjenesten og hvilket ansvar den bør ha framover.

**Kapittel 6** gir en beskrivelse av hovedarbeidsprosesser og ansvarsdeling som er etablert for saksflyten mellom NAV-kontor/ kundesentre og forvaltningsenheter. Kapitlet gir også en detaljert beskrivelse av hvor vedtaksmyndighet for ulike stønadsområder er plassert.

Arbeids- og velferdsetaten har definert fem hovedarbeidsprosesser (HP) og en tilhørende ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter/spesialenheter:

1. Motta krav og beslutte behandling (HP 1)
2. Informere (HP 2)
3. Behandle sak (HP 3)
4. Utbetale (HP 4)
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (HP 5)

Hovedregelen er at alle enhetene (NAV-kontor, kundesentre og forvaltningsenheter/spesialenheter) utfører oppgaver i HP 1 og HP 2, at oppgaver i HP 3 og HP 4 er kjerneoppgaver for forvaltningsenheter og spesialenheter, og at NAV-kontoret utfører alle oppgaver i HP 5. Hovedarbeidsprosessene og ansvarsdelingen er beskrevet i kapitlet.

Beskrivelsen viser at det har skjedd en sentralisering av en del oppgaver knyttet til saksbehandling og utbetaling for flertallet av ytelser, mens det har skjedd en desentralisering av den aktive arbeidsmarkedspolitikken gjennom bl.a. bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det har videre skjedd en desentralisering av oppgaver på enkeltytelser, herunder dagpengeområdet, som oppfølging av aktivitetskrav, fra de tidligere arbeidskontorene (som fantes i ca 1/3 av kommunene) til NAV-kontor i alle kommuner. Nylig har innføring av arbeidsavklaringspenger medført mer myndighet til NAV-kontorene sammenlignet med ansvarsdelingen som eksisterte for et par av de ytelsene (rehabiliteringsstønad og tidsavgrenset uførestønad) som arbeidsavklaringspenger erstattet.

Ekspertgruppa støtter prinsippene for ansvarsdeling som er lagt til grunn i hovedarbeidsprosessene for saksflyt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Gruppa har valgt å gi en mer inngående beskrivelse av arbeidsdeling for ytelsene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Alle disse ytelsene har en oppgave- og ansvarsdeling som avviker fra hovedregelen om at behandlingen av sakene (HP 3) skal skje i forvaltningsenhetene. I disse tilfellene er behandlingen av sakene delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dette kan skape uklarheter om ansvars plasseringen og unødig dobbeltarbeid. Dagpenger og sykepenger forutsetter rask behandling og utbetaling og har stor saksvolum. Gruppa har videre valgt å gi en beskrivelse av områdene stønad til enslige forsørgere og barnebidrag da det også her er spesielle utfordringer knyttet til arbeidsdelingen.

Det er videre et problem at saksbehandlingstidene og antall ubehandlede saker er stort for de fleste av disse sakstypene. Ekspertgruppa vil derfor se nærmere på ansvarsdeling og saksflyt for flere av disse sakene i sin sluttrapport

Foreløpig konstaterer gruppa følgende:

- *Dagpengeområdet* var sentralisert til forvaltningsenheter i tidligere Aetat, en organisering som i hovedsak er videreført i dagens etat.
- *Sykepenger* har mange likhetstrekk med dagpengeområdet, både i arbeidsprosess og organisering. Ansvar for vurdering av vilkår for rett til sykepenger for de aller fleste sakstyper er lagt til forvaltningsenhetene. Utbetaling av ytelse skjer fra forvaltningsenhetene. Registrering av sykmeldinger skjer i NAV-kontorene som også har ansvaret for utvelgelse av kandidater for oppfølging. NAV-kontoret har ansvaret for vedtak om bruk av sykepenger som virkemiddel bl.a. for arbeid og aktivitet. Gruppa har merket seg at sykepengeområdet i liten grad har IKT-støtte som understøtter effektive arbeidsprosesser. For sykepenger under utenlandsopphold og i forhold til en del andre oppgaver på dette området er det fastsatt særskilte rutiner som bl.a. innebærer et delt ansvar innenfor arbeidsprosess HP 3. Dette medfører risiko for at forvaltningsenheten kan overprøve NAV-kontorets vurderinger.
- *Arbeidsavklaringspenger* er en ny ytelse i Arbeids- og velferdsetaten fra 01.03.2010. Ut fra erfaringer med tidligere oppgavedeling er det for arbeidsavklaringspenger valgt en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter der NAV-kontoret har

vedtaksmyndighet når det gjelder brukernære vilkår. Dette skal i følge Arbeids- og velferdsetaten sikre at det ikke skjer overprøving av NAV-kontorets vurderinger.

- *Uførepensjon* er et område (gjelder særlig gradert uførepensjon), som har delte oppgaver mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene. NAV-kontoret vurderer brukernære vilkår (arbeids- og funksjonsevne, krav til medisinsk behandling og prøvd atferd og aktivitet) og forvaltningsenhetene har det overordnede ansvaret for vurdering av alle vilkår og har myndigheten til å fatte vedtak i sak, mellom annet på bakgrunn av vurderinger fra NAV-kontorene. Analyse av uførepensjonsområdet viser at saksflyten er kompleks og fordeler seg på mange enheter. Undersøkelser fra Riksrevisjonen viser også at det skjer en del kvalitetsavvik på dette området.
- *Stønad til enslige forsørgere*. Saksbehandling og utbetaling av ytelse er i hovedsak sentralisert til forvaltningsenhetene. NAV-kontoret har ansvaret for utvelgelse av brukere for oppfølging, mens vurdering av vilkår for utdanningsstønad, samt aktivitetskrav er delt mellom NAV-kontor og forvaltning. Gjennomgang av rutinebeskrivelser viser at ansvarsfordelingen mellom enhetene er uklart beskrevet. Dette kan gi ulik oppgavefordeling over landet og føre til dobbeltarbeid i NAV-kontor og forvaltning.
- *Barnebidrag*. Oppgaver tilknyttet saksbehandling og utbetaling av ytelse er sentralisert til forvaltningsenhetene. Innkreving av bidrag skjer fra spesialenheter i Arbeids- og velferdsetaten. NAV-kontor og kundesenter har hovedansvaret for mottak av henvendelser, og informere brukere om stønadsområdet. Gruppen har merket seg at mange saker har forløp som kan medføre forsinkelser i saksbehandlingsprosessen, og dermed lange saksbehandlingstider og mange ubehandlede saker.

**Kapittel 7** gir en oversikt over IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten og beskriver hvordan og i hvilken grad de støtter opp under arbeidsprosessene, dvs systemenes funksjonalitet og grad av integrering.

IKT-løsningene som ble lagt til grunn for arbeidsprosessene og utviklingen av nye IKT-løsninger i arbeids- og velferdsforvaltningen/etaten er i tråd med perspektiver og rammer som ble trukket opp i St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning:

- En basisplattform for IKT-løsninger som skulle være tilgjengelig ved etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, der alle eksisterende saksbehandlersystemer i de to tidligere etatene og i sosialtjenesten skulle gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon i NAV-kontoret.
- Et mål på lenger sikt om en mer fullverdig og integrert løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter i dag i hovedsak fem systemer i møtet med bruker og for å behandle krav om ytelse. Et par av systemene er nye og utviklet og satt i drift etter at NAV-reformen ble iverksatt. De øvrige systemene er av varierende alder og funksjonalitet. Generelt er de lite integrert med hverandre. Det må foretas ulike manuelle arbeidsoperasjoner med risiko for at det oppstår feil. Begrenset tilgang til informasjon på tvers av systemer gjør at de er lite brukervennlige. Bruken av de gamle systemene medfører også store begrensninger i utviklingen av nye selvbetjeningsløsninger og effektive løsninger som støtter opp under dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Det gjelder i særlig grad for forvaltningen av familieytelser, uførepensjon og ikke minst sykepengene.

Etter gruppas vurdering er det viktig at nye selvbetjeningsløsninger - som langt på vei vil bli en ny kanal for samhandling mellom bruker og etat - får høy prioritet i planene for IKT-

modernisering. Samtidig er det viktig at kontrolliden vektlegges gjennom automatiserte kontroller.

På bakgrunn av det store innslaget av manuelle rutiner ved dagens håndtering av post og arkiv, ser gruppa det som positivt og påkrevet at etaten nå vil innføre scanning av innkomne krav om ytelser. Dette bør gi etaten mye bedre logistikk og kontroll over innkomne saker.

**Kapittel 8** beskriver innplassering av medarbeidere i Arbeids- og velferdsetaten fra de to statsetatene, og personellforflytningene internt i etaten mellom ulike enheter som ble foretatt i løpet av reformperioden.

Gruppa har merket seg at en vesentlig del av den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen er blitt innplassert i NAV-kontorene. Svært få fra de tidligere arbeidskontorene er flyttet over til de minste NAV-kontorene. Dette må sees i sammenheng med at disse kontorene har mistet forvaltningsoppgaver knyttet til pasienttransport, og at de ikke fikk ressursuttrekk ved bortfall av ordningen. Den tradisjonelle trygdekompetansen er blitt mer fordelt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, men hovedtyngden er blitt innplassert i NAV-kontorene. Gruppa registrerer ellers at forvaltningsenhetene er bemannet av ansatte fra trygdekontorene og tidligere Aetat forvaltning. I likhet med i NAV-kontorene er mange - om lag 1/3 av dagens ansatte i både kontorene og forvaltningsenhetene – rekruttert eksternt i løpet av reformperioden. Det har følgelig vært en betydelig nyrekruttering i løpet av reformperioden, samtidig som det har vært en relativt stort avgang, men noe mindre enn nytilgangen.

I kapittel 8 er det videre gitt en oversikt over alderssammensetning, ansiennitet, utdanningsbakgrunn og avgang blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten. Unntatt for avgang er dette vist for ulike typer av enheter, og når det gjelder utdanningsbakgrunn framgår også endringer i løpet av reformperioden.

Gruppa har merket seg at de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten har en høyere gjennomsnittsalder enn blant statsansatte for øvrig, og de fleste har lang erfaring på fagområdet. Samlet dekker de et vidt spekter av ulike slag utdanninger. Om lag 70 prosent har utdanning på universitets- og høyskolenivå, mesteparten med eksamen av lavere grad. Utdanningsnivået varierer ellers mellom ulike type enheter og etter kontorstørrelse. NAV-kontorer og pensjonsenheter har størst andel ansatte med høyere utdanning, og andelen er høyest blant de største kontorene. Forvaltningsenhetene har lavest andel ansatte med høyere utdanning. Samtidig har forvaltningsenheter og pensjonsenheter størst andel ansatte med høyskole- og universitetsutdanning av høyere grad.

Gruppa merker seg ellers at andelen med universitets- og høyskoleutdanning har økt i løpet av perioden. En sammenligning mellom utdanningsbakgrunn blant nyrekrutterte og de som slutter i etaten, kan imidlertid tyde på en relativt stor turnover blant de med høyest utdanning. Økningen i andelen med høyere utdanning fra 2006 til 2010 har derfor primært kommet blant de med utdanning av lavere grad. Rekrutteringen til kundesentrene når det gjelder ansattes utdanningsbakgrunn avviker noe i forhold til de øvrige enhetene, ved at de har ansatt en relativt stor andel personer med videregående skole som høyeste utdanning.

Flertallet av lederne av NAV-kontor og forvaltningsenheter har en positiv vurdering av de ansattes kompetanse. En del av lederne påpeker behov for mer eller en annen type kompetanse enn det de i dag har på kontoret/i enheten. Ekspertgruppen registrerer at mange NAV-kontorledere, og særlig ledere på mindre kontorer, etterspør mer arbeidslivskompetanse,

herunder kompetanse på veiledning og formidling til arbeid, og kompetanse på yrkesveiledning. NAV-lederne er relativt samstemte i at de mest relevante utdanningstilbudene for ansettelse i etaten bør reflektere praksisfeltet i større grad enn de gjør i dag.

**Kapittel 9** beskriver erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling internt i Arbeids- og velferdsetaten, basert på utviklingen i resultater på en rekke sentrale områder av etatens virksomhet. Utgangspunktet er områder der Riksrevisjonen har reist kritikk mot etaten i Dokument 1 for budsjettåret 2008: feilutbetalinger, økt saksbehandlingstid og mangler i oppfølgingsarbeidet, og ellers andre forhold som har særlig relevans for arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. I tillegg gis det en mer generell redegjørelse for utviklingen i restanser og saksbehandlingstider, oppfølging av brukere og overgang til arbeid, og utviklingen på telefoniområdet.

Resultatutviklingen de senere år viser følgende hovedbilde:

- Samlet restansmengde i Arbeids- og velferdsetaten økte utover i 2007 og fram til våren 2009. Deretter har restansene gått ned. For NAV-kontorene og forvaltningsenhetene isolert sett er restanseutviklingen forholdsvis lik.
- Saksbehandlingstidene økte utover i 2007 og inn i 2009, men har for de fleste av ytelsene gått ned fra 2009 til 1. kvartal 2010. Antall ubehandlede saker en nå på samme nivå som på det tidspunkt etaten gikk inn i omfattende omstillinger.

Ekspertgruppa vurderer denne utviklingen som positiv, og ser den svake resultatoppnåelsen i årene 2007 – 2009 i klar sammenheng med et omfattende reformpress. Gruppa er imidlertid noe usikker på hvor stor betydning innsatsen av ekstraordnære tiltak har hatt for den positive utviklingen de siste månedene. På noen områder er det fortsatt lang saksbehandlingstid, men dette var i stor grad tilfelle også når en går flere år tilbake.

Gruppa har ellers merket seg store fylkesvise variasjoner i både ubehandlede saker og saksbehandlingstider over lengre tid, også i den intensive reformperioden. Store fylker som Oslo og Hordaland har hatt særlige utfordringer i forvaltningen av sentrale ytelsesområder i løpet av reformperioden. De store fylkesvise variasjonene er problematiske ut fra et likebehandlingsperspektiv.

Tall for produktivitet i ytelsesforvaltningen, uttrykt som produksjon per dagsverk, er tilgjengelig bare for perioden august 2008 til februar 2010. De viser en relativt stabil produktivitet i perioden, med visse sesongmessige svingninger knyttet til jul, påske og sommerferie.

Når det gjelder oppfølging av brukerne og gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, viser utviklingen et noe blandet bilde. NAV-kontorene har hatt framgang i oppfølgingsarbeidet fra 2008 til 2009, gjennom økt innsats overfor arbeidssøkere, sykmeldte og ved opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene. Kontorene har imidlertid fortsatt vansker med å gjennomføre det nødvendige antall oppfølginger og å sikre god kvalitet i oppfølgingsarbeidet. Innføring av behovs- og arbeidsevnevurderinger vil kunne styrke kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Telefoni har i reformperioden vært et område med til dels store problemer, men også med store variasjoner mellom fylkene. Fylker som har hatt kundesenter over tid har nå en rimelig god tilgjengelighet, men i øvrige fylker er tilgjengeligheten fortsatt svak.



I kapitlet er det også gitt opplysninger om overgang til arbeid for ulike brukergrupper. På grunn av omlegging i registreringspraksis har det bare vært mulig å gi tall for 2009.

**Kapittel 10** gir en gjennomgang av erfaringer med gjeldende arbeidsdeling blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, brukere og KS. Når det gjelder ansatte omtales utviklingen i sykefravær og deres vurderinger av arbeidsmiljøet. Når det gjelder brukere belyses hovedfunn fra brukerundersøkelser i perioden 2006-2009. Kapitlet gir også en omtale av tilbakemeldinger fra ansattes organisasjoner og ulike brukerorganisasjoner som har deltatt i referansegruppa som er nedsatt i tilknytning til utredningsarbeidet. Det dreier seg både om skriftlige innspill og synspunkter som er kommet fram i møte.

Sykefraværet har økt gjennom hele reformperioden, riktignok fra et lavt nivå sommeren 2006. Fraværet er høyere blant ansatte i NAV-kontorene og i forvaltningsenhetene enn i andre deler av Arbeids- og velferdsetaten. Utviklingen hittil i 2010 viser et noe lavere sykefravær enn ved inngangen til både 2008 og 2009. Etter gruppas vurdering er det imidlertid for tidlig å fastslå om dette er en mer varig trend.

Arbeidsmiljøundersøkelsen som ble gjennomført i Arbeids- og velferdsforvaltningen høsten 2009 viser et noe blandet bilde. Det som slår mest ut i negativ retning er kvantitative krav, etterfulgt av rollekonflikter og kognitive krav. Kontroll i jobben og opplæring framheves som viktige miljøfaktorer. NAV-kontorene har gjennomgående svakere skåre enn både gjennomsnittet for arbeids- og velferdsforvaltningen og forvaltningsenhetene.

Brukerundersøkelsene viser en klar trend med nedgang i brukertilfredshet gjennom reformperioden. Brukere av tjenester/ytelser med aktivitetskrav er gjennomgående minst fornøyd. Grappa har samtidig merket seg at de første NAV-kontorene som ble etablert høsten 2006 hadde en høyere tilfredshet i 2009 sammenlignet med året før. Særlig lange saksbehandlingstider bidro til lav tilfredshet. Det er lavere tilfredshet blant brukere med tilhørighet i mange av storbykontorene, bl.a. Oslo, enn i øvrige deler av landet.

Av mer generelle synspunkter fra referansegruppa er at ingen av organisasjonene ønsker en total reversering av organiseringen. En gjennomgående oppfatning er at oppgavefordelingen ikke fungerer godt nok i praksis. Mange etterlyser – på generell basis – økt myndiggjøring av NAV-kontorene.

Av synspunkter til arbeidsprosesser og ansvarsdeling for de enkelte ytelsene trekker flere av organisasjonene fram uførepensjon som et vanskelig område. Bl.a. nevnes lange saksbehandlingstider, mange ledd/enheter som er involvert i behandlingen og en prosess preget av dobbeltarbeid og manglende rutineforståelse. Når det gjelder sykepenges påpekes store problemer med å få til effektiv saksflyt og utfordringer knyttet til dårlig IKT-støtte. Flere av organisasjonene ga positive tilbakemeldinger på ansvarsdelingen som var etablert for behandling av arbeidsavklaringspenger.

Av øvrige synspunkter fra organisasjonene kan bl.a. nevnes lav bemanning og manglende kompetanse i NAV-kontorene, behov for å forenkle, tydeliggjøre og forankre dagens retningslinjer og rutiner og at dagens IKT-systemer ikke støtter opp under gode arbeidsprosesser. Videre at todelt ledelse oppleves fragmenterende, at NAV-kontorene ikke i tilstrekkelig grad har fått frigjort tid til bedre brukeroppfølgning. Flere opplever fortsatt for dårlig tilgjengelighet og veiledning per telefon.

Ekspertgruppa har merket seg synspunktene, og vil ta med seg innspillene og konkrete forslag til endringer som er fremmet av organisasjonene inn i det videre arbeid med den andre delrapporten.

**Kapittel 11** gir på grunnlag av opplysninger innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet oversikt over nylig gjennomførte tiltak og tiltak som er planlagt gjennomført i 2010 og på lenger sikt.

Gruppa har merket seg at det i reformperioden er gjennomført et stort antall aktiviteter og tiltak for å forbedre og løse identifiserte utfordringer. Det gjelder tiltak for å redusere restanser, tiltak for å forbedre arbeidsprosesser og saksflyt internt i NAV-kontor og forvaltningsenheter og på tvers av enhetene.

Enkelte av disse tiltakene, som for eksempel sentrale restanseteam, synes å ha hatt påviselige virkninger og bidratt til den positive resultatutviklingen som har skjedd på en del områder den senere tid. For øvrig har ikke gruppen godt nok grunnlag til å kunne vurdere effekten av disse tiltakene. Dels fordi de har virket i relativt kort tid, dels fordi de er gjennomført i begrenset målestokk uten noe fast opplegg for evaluering.

Gruppa ser det ellers som positivt at Arbeids- og velferdsetaten har satt i gang arbeid med eller har besluttet forbedringstiltak som kan iverksettes fra 2010 og utover. Det gjelder forbedring av saksflyten på uførepensjonsområdet, videreføring av målrettet restansenedbygging, arbeid med handlingsplan for å styrke internkontrollen, etablering av et system for tilbakemeldingssløyfer og avvikshåndtering mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter, og arbeid med skanning for å muliggjøre en elektronisk dokumentbehandling og arkivering.

## **3 Kort om reformprosessen(e)**

### **3.1 Innledning**

Dette kapitlet gir en kortfattet framstilling av NAV-reformens historie fra stortingsvedtaket om en felles etat i desember 2001 og fram til i dag. Hovedvekten er lagt på prosessen fram til Stortingets tilslutning til foreslått organisasjonsmodell våren 2005 og ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt året etter. Det gis en kort omtale av hvordan problemene ble forstått og definert (reformbehovet), målene for en reform og de organisatoriske løsningene som ble foreslått/vedtatt. Etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er mer summarisk omtalt. I kapitlet gis også en kort omtale av omleggingen og utviklingen av nye virkemidler for en reformert forvaltning ("innholdsreformene").

### **3.2 Utredningsfasen og vedtatt organisasjonsmodell**

#### **3.2.1 Stortingets vedtak**

Opptakten til NAV-reformen kan tilbakeføres til høsten 2001 da en samlet sosialkomité i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2002 fremmet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken fram for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002".

Stortinget sluttet seg enstemmig til forslaget. I premissene for vedtaket viste komiteen spesielt til problemet med at en del brukere med dagjeldende organisering ble "kasteballer" mellom ulike etater som forvaltet ulike velferdslover og økonomiske ytelser. En felles etat kunne i følge komiteen være et egnet svar på denne utfordringen.

#### **3.2.2 St. meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten og Innst. S. nr. 189 (2002-2003)**

Meldingen ble lagt fram i desember 2002 av Regjeringen Bondevik II. Den vektla særlig utfordringene knyttet til den store andelen av stønadmottakere som midlertidig eller på varig basis sto utenfor arbeidslivet. Meldingen knyttet også an til Regjeringens arbeid med modernisering av offentlig forvaltning, med brukerretting, effektivisering og forenkling som sentrale mål for dette arbeidet.

Meldingen stilte opp tre hovedmål for en organisasjonsreform:

- Flere i arbeid og aktivitet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

Et hovedpremiss for en ny organisering var at alle virkemidlene – tjenester, tiltak og ytelser – relatert til arbeid og arbeidsevne skulle samles i en forvaltning. Brukere i yrkesaktiv alder som trengte hjelp i forbindelse med arbeid eller inntektssikring måtte kunne forholde seg til ett kontaktpunkt, og de måtte sikres en helhetlig avklaring av sine behov.

Det ble foreslått en omorganisering av gjeldende forvaltning bestående av tre hovedelementer:

- En førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune, som skulle ha til oppgave å betjene dem som sto i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne hadde behov for hjelp fra det.
- En reorganisert statlig forvaltning med en etat for arbeid og arbeidsrelaterte ytelser, og en etat for pensjoner og familieytelser.
- En uendret ansvars- og oppgavedeling mellom stat og kommune.

Den statlige etaten for arbeid og relaterte ytelser skulle ha et ”sørge for” ansvar for å etablere en førstelinjetjeneste, som også skulle kunne utføre tjenester for den statlige pensjonsetaten. Kommunene skulle i henhold til forslaget få tilbud om å ivareta et driftsansvar for førstelinjetjenesten. Meldingen la ikke noen klare føringer for den interne organiseringen av de to statlige etatene, men påpekte bl.a. at noen spesialfunksjoner burde organiseres som en andrelinjetjeneste.

Meldingen drøftet kort også enkelte andre organisatoriske løsninger, hhv videreføring av gjeldende organisering, én felles etat, og en modell kalt statlig inntektssikring - kommunal tjenesteyting. Samtlige av disse alternativene ble imidlertid avvist.

Stortinget behandlet meldingen i april 2003 og vedtok da å sende den tilbake til Regjeringen, jf. Innst. S. nr. 189 (2002-2003). Komiteens flertall (Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet og Fremskrittspartiet) begrunnet tilbakesendingen med at en etter Regjeringens forslag fortsatt ville ha tre selvstendige etater og at det ikke ville løse ”kasteballsproblemet”. Flertallet ba Regjeringen om å ”utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten”.

### **3.2.3 NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning**

I august 2003 ble det nedsatt et offentlig utvalg (”Rattsø-utvalget”) med mandat å utrede ulike organisasjonsmodeller. I tilknytning til utvalget ble det etablert en bredt sammensatt referansegruppe med representanter fra bl.a. bruker- og ansattes organisasjoner som utvalget skulle rådføre seg med.

Utvalget la til grunn mye av den samme problemforståelsen og de samme hovedmålene som i St.meld. nr. 14 (2002-2003). Fire hovedmodeller for organisering ble vurdert:

- Statlig arbeidslinje - statlig ansvar for virkemidler rettet mot arbeid og for pensjonsytelser mv, organisert i to etater, nokså likt forslaget i St.meld. nr. 14 (2002-2003).
- Kommunal arbeidslinje - kommunalt ansvar for virkemidler rettet mot arbeid, mens pensjonsytelsene mv skulle forbli et statlig ansvar organisert i en egen pensjonsetat.
- Statlig énetatsmodell – ansvaret for arbeidsrettede virkemidler og pensjonsytelser mv samlet i én felles statlig etat.
- Kommunemodell – kommunalt ansvar for hele arbeidsmarkeds- og pensjonspolitikken.

Utvalget anbefalte modellen statlig arbeidslinje, dvs. en statlig etat for arbeid og inntekt, og en statlig pensjonsetat. Utvalget drøftet i tilknytning til denne modellen (og den statlige énetatsmodellen) alternative avgrensninger mot kommunenes ansvar, men anbefalte en videreføring av gjeldende ansvarsdeling mellom stat og kommune. Utvalget anbefalte samtidig at det ble arbeidet videre med en statlig stønadsordning for sosialhjelpsmottakere uten dagpengerettigheter, og som hadde behov for offentlig bistand for å komme i arbeid.

Utvalget mente at etaten for arbeid og inntekt selv måtte utforme en førstelinjetjeneste og en kontorstruktur som tok hensyn til krav om tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre instanser. Etatens førstelinjetjeneste burde i følge utvalget så langt som mulig samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen.

I sin begrunnelse for statlig ansvar påpekte utvalget bl.a. at arbeidsmarkedspolitikken har et nasjonalt arbeidsmarked som utgangspunkt, at det muliggjør en effektiv motkonjunkturpolitikk og bruk av arbeidsmarkedspolitikken som del av det inntektspolitiske samarbeidet. Et statlig ansvar ville videre i følge utvalget være bedre egnet til å ivareta de nasjonale målene om likebehandling og rettssikkerhet ved tildeling av rettighetsorienterte trygdeytelser.

I vurderingen av modellen statlig arbeidslinje vs. statlig énetatsmodell, la utvalget vekt på at førstnevnte modell ville kunne bidra til større formåleffektivitet i arbeids- og velferdspolitikken, og spesielt bidra sterkere enn énetatsmodellen til å fremme arbeidslinja. Dette hadde ifølge utvalget sammenheng med en rekke utfordringer forbundet med å samle et stort spekter av ulike formål og oppgaver i én etat; høy grad av intern kompleksitet, utfordringer knyttet til omstillingsevne og fleksibilitet, styrings- og ledelsesutfordringer mv.

Utvalget la fram sin innstilling (NOU 2004:13) i juni 2004. Innstillingen ble sendt på bred høring. Brukerorganisasjonene, organisasjonene i arbeidslivet og ulike statlige instanser som deltok i høringsrunden gikk nær samtlige inn for uendret eller utvidet statlig ansvar, men var delt i synet på organiseringen av det statlige ansvaret. De fleste på kommunesiden som uttalte seg gikk inn for økt kommunalt ansvar.

Utvalgets forslag til organisering ble ikke fulgt opp og fremmet i den påfølgende proposisjonen til Stortinget. Argumentene mot denne løsningen fra politisk ledelse i departementet var dels de samme som talte for én felles statlig etat, jf kap 3.2.4. Dels ble det oppfattet som umulig å komme tilbake med et nærmest identisk forslag som Stortinget for kort tid siden hadde avvist.

### **3.2.4 St. prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids og velferdsforvaltning og Innst. S. nr 198 (2004-2005)**

Proposisjonen ble lagt fram i mars 2005. Beskrivelsen av målene og reformbehovet var mye det samme som i de tidligere dokumentene, men proposisjonen synliggjorde i større grad betydningen av at forvaltningen skulle ha fokus på hele mennesket og brukernes samlede bistandsbehov. Videre understreket den i sterkere grad at arbeid skulle være et mål også for dem som sto langt fra arbeidsmarkedet.

Regjeringen la til grunn følgende mål for en organisatorisk reform:

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

Regjeringens forslag besto av to organisatoriske hovedgrep:

- Etablering av en ny Arbeids- og velferdsetat med tilsvarende ansvar og oppgaver som ble ivaretatt av tidligere Aetat og trygdeetaten.
- Etablering av et felles statlig-kommunalt arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i hver kommune (partnerskap mellom stat og kommune).

En felles/enhetlig førstelinjetjeneste skulle sikres gjennom et lovfestet samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler om felles lokale kontor, og lovbestemt krav om hvilke type oppgaver som kommunene som et minimum måtte legge inn i kontoret. Denne minimumsløsningen omfattet økonomisk sosialhjelp, rådgivning og individuell plan. Senere er også deler av oppgavene knyttet til boligsosialt arbeid (midlertidig botilbud på individnivå, bolig til vanskeligstilte og forebyggende tiltak på systemnivå) og kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad lagt inn i minimumsløsningen.

I begrunnelsen for forslaget om en felles statlig etat la proposisjonen særlig vekt på at:

- Det ville være enklere å få etablert en fullt integrert førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige området
- Den ville sikre bedre samordning av virkemidlene til beste for brukere med sammensatte behov (personer som sto langt fra arbeidsmarkedet) – ”sosial inkludering”
- Den ville gi bedre muligheter for å høste effektiviseringsgevinster, bl.a. gjennom å utnytte stordriftsfordeler.

Det nye NAV-kontoret skulle være brukernes fysiske kontaktsted lokalt og representere en inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye arbeids- og velferdsetaten. Kontoret skulle bidra til koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester brukeren hadde behov for. Kontoret skulle videre kunne utløse de virkemidlene som var nødvendig for å møte den enkelte brukers situasjon. Det ble ellers forutsatt at det skulle legges til rette for utveksling av ressurser og kompetanse fra større til mindre NAV-kontor etter behov, slik at brukerne kunne være sikret et mest mulig likeverdig tjenestetilbud på landsbasis.

Et grunnleggende premiss i Regjeringens forslag til ny forvaltningsorganisering var at den statlige etaten og kommunene skulle ha stor frihet til selv å bestemme den interne organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette ble ansett som en nødvendig forutsetning for at organisering kunne framstå som et aktivt virkemiddel som etatsledelsen i samarbeid med den enkelte kommune kunne bruke for å nå de oppsatte mål, og sikre en fleksibel og endringsdyktig forvaltning. Stortingsproposisjonen stilte følgelig ikke noen klare krav når det gjaldt den interne organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Proposisjonen skisserte en plan for gjennomføring av reformen og varslet en samlet gjennomgang og videre utvikling av virkemiddelapparatet. Viktige deler i gjennomføringsplanen omfattet bl.a. forslag til nødvendige lovendringer, etablering av en ny felles statlig etat, og etablering av NAV- kontor som skulle skje over tid fra ca 2006 og fram til utgangen av 2009.

Stortinget behandlet St. prp. nr. 46 (2004-2005) i mai 2005. Regjeringens forslag fikk bred tilslutning. I innstillingen sluttet komiteens flertall seg til både målene for reformen, forslaget til organisasjonsmodell og gjennomføringsplanen.

### **3.2.5 Lovforslag og rammeavtaler**

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble lagt fram i april 2006, jf. Ot. prp. nr. 47 (2005-2006). Stortinget ga sin tilslutning til lovforslaget i juni samme år. Loven trådte i kraft fra 1. juli 2006.

Sommeren/høsten 2005 ble det inngått en foreløpig rammeavtale mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS. I etterkant av Regjeringens framlegg til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble det inngått en endelig rammeavtale mellom de to partene. Avtalen la til rette for etableringen av felles (statlig-kommunale) NAV-kontor, avklarte prinsipper for sentrale samarbeidsområder, og la et grunnlag for videre samhandling og samarbeid mellom stat og kommune om kontoret.

### **3.3 Organisatorisk gjennomføring**

Nedenfor omtales kort de mest sentrale organisasjonsendringene i selve gjennomføringsfasen:

#### *Lov om interimorganisering og etablering av NAV interim*

Ot.prp. nr. 96 (2004-2005) Om lov om interimorganisering av ny arbeids og velferdsetat ble lagt fram i mai 2005 og fikk tilslutning fra Stortinget i juni samme år. NAV interim ble etablert i august 2005 med formål å ”planlegge og forberede gjennomføringen av statlige oppgaver innenfor en ny arbeids- og velferdsforvaltning”. NAV interim fikk direktorats myndighet og kunne utøve myndighet overfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål av betydning for den fremtidige arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV interims leder skulle også lede den nye statsetaten.

#### *Etablering av Arbeids- og velferdsetaten*

Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006. Arbeids- og velferdsdirektoratet overtok da ansvaret for planleggingen og gjennomføringen av NAV-reformen innen det statlige ansvarsområdet, inklusive det løpende forvaltningsansvaret på området. Samtidig opphørte NAV interim og Aetat og trygdeetaten ble avviklet.

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

### *Etablering av NAV-kontor*

Kontoretableringene har skjedd puljevis fra høsten 2006 til utgangen av 2009. 25 pilotkontorer ble etablert i oktober 2006. På grunn av bl.a. bygningsmessige forhold vil 9 kontorer bli etablert i 2010 og ett i 2011. Ved hvert kontor ble det etablert en felles IKT-plattform for statlig og kommunal del. Det ble videre utarbeidet en egen Håndbok for etablering av NAV-kontor. I denne ble det gitt anbefalinger om konkrete aktiviteter som måtte gjennomføres siste seks måneder før et kontor kunne åpne.

### *Etablering av forvaltningsenheter mv.*

Til sammen 37 forvaltningsenheter ble etablert i løpet av første halvår 2008. Enhetene ble etablert fylkesvis, dels som en utvidelse av eksisterende enheter og dels gjennom etableringer av nye enheter, og med egne mer desentraliserte kontorenheter / avdelingskontor og bruk av fjernarbeidsplasser i de fylker med mest spredt bosettingsmønster. I desember 2008 ble det etablert 5 nasjonale pensjonsenheter.

### *Overføring av oppgaver fra Arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet*

Dette dreier seg om refusjoner knyttet til helsetjenester. Overføringen ble gjort for å konsentrere innsatsen i NAV-kontorene om oppfølging av brukere mot arbeid og aktivitet. Ansvar ble overført i januar 2009 og omfatter bl.a. refusjon til poliklinikk, lege, psykolog, fysioterapeut, legemidler, tannlege, laboratorier og røntgeninstitutter, jf. St. prp. nr. 1 (2008-2009).

Arbeids- og velferdsetatens ansvar for forvaltningen av frikort til enkeltpersoner vil bli overført til Helsedirektoratet fra 1. juli 2010, da det vil bli iverksatt en automatisk frikortløsning i nasjonal fullskala.

### *Overføring av oppgaver fra Arbeids- og velferdsetaten til de regionale helseforetakene*

Ansvar for pasienttransport ble overført fra trygdeetaten til de regionale helseforetakene fra januar 2004, men de regionale helseforetakene har kjøpt tjenester knyttet til enkeltoppgjør til bruker fra trygdeetaten og senere fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette innebærer at brukerne har hatt en oppgjørsordning der krav til dekning av utgifter et blitt fremsatt på NAV-kontoret. De regionale helseforetakene overtok ansvaret for saksbehandlingen av slike krav i perioden 1. september – 1. desember 2009, og i sin helhet fra 1. januar 2010. Se nærmere beskrivelse i kapittel 9.

## **3.4 ”Innholdsreformene”**

### *St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering*

I tillegg til den organisatoriske reformen la Regjeringen i St. meld. nr 9 (2006-2007) fram en rekke forslag til endringer i virkemidler og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen. Meldingen inneholdt Regjeringens mål, strategier og tiltak for å styrke arbeidsinkludering av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i, eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet.



Endringene er gjennomført suksessivt utover i reformperioden og omfatter følgende tiltak:

- *Nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad.*  
Programmet er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som ikke mottar, eller som mottar svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Forvaltningen av programmet er lagt til NAV-kontoret, basert på statlig - kommunalt samarbeid overfor den enkelte bruker, og med kommunen som ansvarlig for gjennomføring og drift.  
Kvalifiseringsprogrammet ble innført i november 2007 i de NAV- kontorene som på det tidspunktet var etablert, og ble innført i alle nye NAV-kontor etter hvert som de ble etablert. Deltakerne på programmet deltar dels på statlige tiltak og dels på kommunale tiltak.
- *Endringer i tiltaksregelverket*  
Ny forskrift om arbeidsrettede tiltak trådte i kraft fra 1. januar 2009. Formålet med det nye regelverket var særlig å sikre en mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, bl.a. ved å oppheve det tradisjonelle skillet mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Arbeidsrettet rehabilitering ble samtidig etablert som et nytt ordinært tiltak, uavhengig av type inntektssikring den enkelte har.
- *Arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurdering*  
Arbeidsavklaringspenger ble innført som en ny inntektssikringsordning fra 1. mars 2010. Formålet med ordningen var å få et enklere og mer helhetlig stønadsløp for personer som av helsemessige grunner ikke er i stand til å delta på arbeidsmarkedet. Arbeidsavklaringspenger erstattet tre forskjellige inntektssikringsordninger: rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Implementering av ny oppfølgingsmetodikk knyttet til behovsvurderinger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner startet opp høsten 2008. Formålet med den nye metodikken er å tilby tjenester mer tilpasset den enkelte brukers behov. En ny lovbestemmelse i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven om rett til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan trådte i kraft fra 1. februar 2010.

#### *Sykefraværsoppfølging*

Nye regler for oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007, bl.a. for å styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte og bidra til at disse kan komme raskere tilbake til arbeid og aktivitet. Det nye oppfølgingsregimet stiller skjerpede krav til arbeidsgivere, arbeidstakere, sykmeldende behandlere og Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten har bl.a. fått ansvar for å avholde et dialogmøte senest etter seks måneders sykmelding. Det ble videre etablert en ny ordning med kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester, ”raskere tilbake”.

#### *Pensjonsreformen*

Hovedprinsippene for en ny pensjonsordning ble vedtatt i mai 2005. Reformen krever betydelig IKT-utvikling, og nye IKT-løsninger for hhv gammelt og nytt regelverk er blitt

implementert parallelt med gjennomføringen av den organisatoriske reformen og innføring av nye virkemidler. Nytt pensjonsregelverk skal tre i kraft fra 1. januar 2011.

## **4 Overordnet organisering**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen sammenlignet med slik den var før NAV-reformen. Med arbeids- og velferdsforvaltningen menes både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de tjenester kommunene legger inn NAV-kontoret. Beskrivelsen av dagens organisering omfatter i hovedsak den statlige delen av forvaltningen, dvs. Arbeids- og velferdsetaten. En nærmere redegjørelse for kommunenes rolle i NAV-kontorene er gitt i kapittel 5. I omtalen er det lagt vekt på å få fram hovedtrekkene ved styringslinjer, intern organisering, ansvars-/oppgavefordeling og bemanning.

Gjeldende organisering og ansvarsdeling er både et resultat av Stortingets vedtak for gjennomføringen av NAV-reformen, føringer og beslutninger fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og Arbeids- og velferdsetatens valg innenfor gitte fullmakter. Organisasjonsløsningen som ble valgt og de organisatoriske tiltakene som er gjennomført i ettertid, har hatt som vesentlig formål å støtte opp under hovedmålene for NAV-reformen, jf. omtale av målene i kapittel 3. I kapitlene 5 og 6 er det gjort nærmere rede for begrunnelsene for de valg som ligger bak den interne organiseringen med NAV-kontor og forvaltningsenheter.

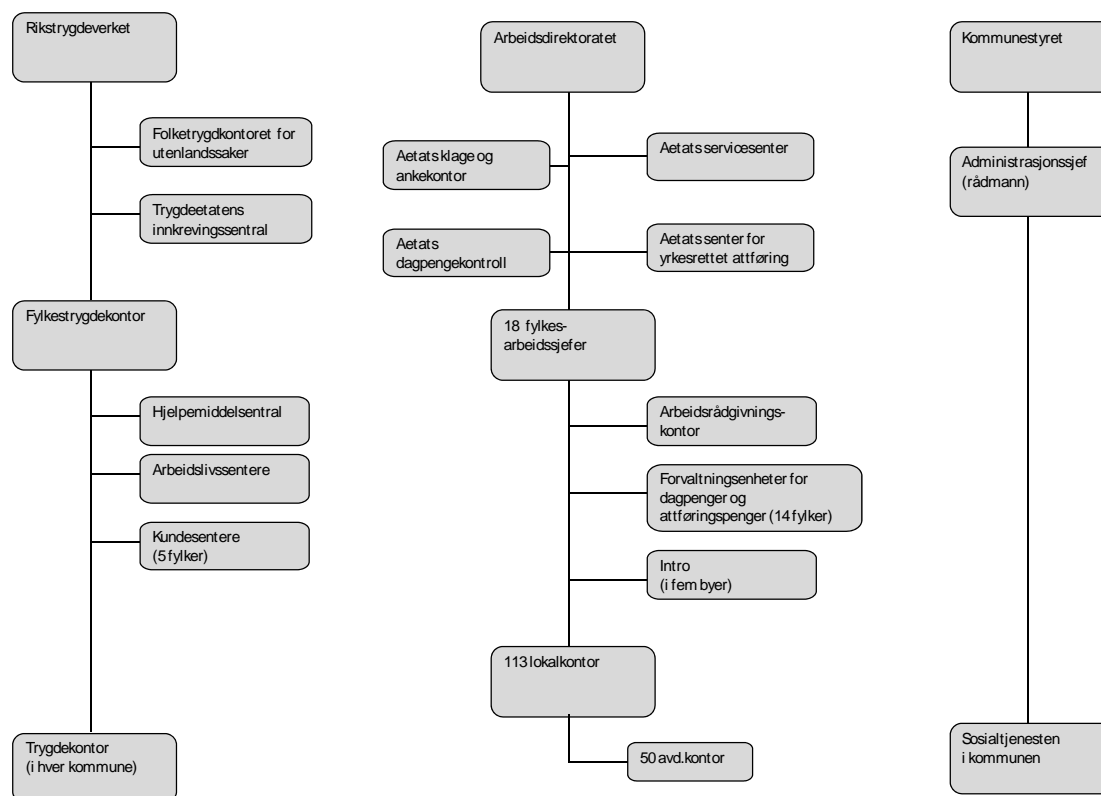
### **4.2 Hovedtrekk ved organiseringen før NAV-reformen<sup>1</sup>**

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeidsmarkedspolitik, trygd og sosiale tjenester var før NAV-reformen organisert i tre etater/tjenester. De tre etatene forvaltet ulike regelverk og hadde dels forskjellig ansvar og oppgaver. Aetat hadde ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, dvs. arbeidsformidling, tiltak og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvaltet stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken. Videre hadde etaten betydelige oppgaver og ansvar for rehabilitering og integrering av personer som sto i fare for å falle ut av arbeidslivet, samt ansvar og oppgaver knyttet til avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Sosialtjenesten var, som nå, et kommunalt ansvar og har som hovedmål å fremme økonomisk og sosial trygghet, herunder blant annet ansvar for økonomisk sosialhjelp. Til sammen omfattet de to tidligere statsetatene og den del av sosialtjenesten som omfattet økonomisk sosialhjelp over 16 000 ansatte.

---

<sup>1</sup> For en fyldig beskrivelse av organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen før NAV-reformen vises det til kapittel tre i NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Figur 4.1: Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen før NAV-reformen



Kilde: Rikstrygdeverkets årsrapport 2005, Aetats årsrapport 2005 og NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Som figuren viser var hovedtrekkene i organiseringen av Aetat og trygdeetaten ganske lik; Et sentralt direktorat, en fylkesvis styring og koordinering av virksomheten i det enkelte fylke og lokalkontorer, samt at det var samlet en del spesialiserte tjenester/ oppgaver både på fylkesnivå og på nasjonalt nivå. Den enkelte kommune hadde ansvaret for organiseringen av sosialtjenesten.

Selv om begge statsetatene hadde styring og koordinering på fylkesnivå skilte organiseringen seg ved at trygdeetaten hadde egne fylkeskontorer, mens Aetat hadde nedlagt fylkesarbeidskontorene som egne kontorer og lagt det faglige og administrative ansvaret for virksomheten i fylket til et av lokalkontorene. Dette kontoret hadde utvidede oppgaver og var et hovedkontor for fylket og ble ledet av fylkesarbeidssjefen.

Den største forskjellen i organiseringen mellom trygdeetaten og Aetat var de geografiske områdene som lokalkontorene dekket. Trygdeetaten hadde trygdekontor i hver kommune, mens Aetat hadde 113 lokalkontorer og 50 avdelingskontorer. De fleste av Aetats lokalkontorer dekket følgelig større områder enn en enkelt kommune. Utgangspunktet for Aetats lokalkontorer var at de skulle dekke naturlige arbeidsmarkedsregioner. Både trygdeetaten og Aetat hadde flere lokalkontorer i de større byene/ kommunene.

Organisasjonskartet viser også eksempler på oppgaver som trygdeetaten og Aetat hadde samlet i egne mer spesialiserte enheter. Figuren er ikke fulldekkende for alle enheter som fantes, men viser de viktigste. På fylkesnivå hadde trygdeetaten hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssenter i alle fylker, og i fem fylker var det etablert kundesentre som betjente telefonhenvendelsene i fylket. I de øvrige fylkene ble telefonhenvendelser håndtert på det enkelte trygdekontor. Aetat hadde i alle fylker spesialiserte arbeidsrådgivningskontor og i 13 fylker var det etablert forvaltningsenheter som behandlet og fattet vedtak om dagpenger og attføringspenger. I de øvrige fylkene ble disse oppgavene utført på lokalkontorene.

På nasjonalt nivå hadde trygdeetaten samlet spesialiserte oppgaver i Folketrygdkontoret for utenlandssaker (Oslo) og trygdeetatens innkrevingsentral (Kirkenes). Aetat hadde et eget senter som ga service til arbeidssøkere og arbeidsgivere over telefon, og som behandlet meldekort (Mo i Rana). Videre hadde Aetat et senter for yrkesrettet attføring (Oslo), og klagesaksbehandlingen var samlet i en enhet (Kristiansand).

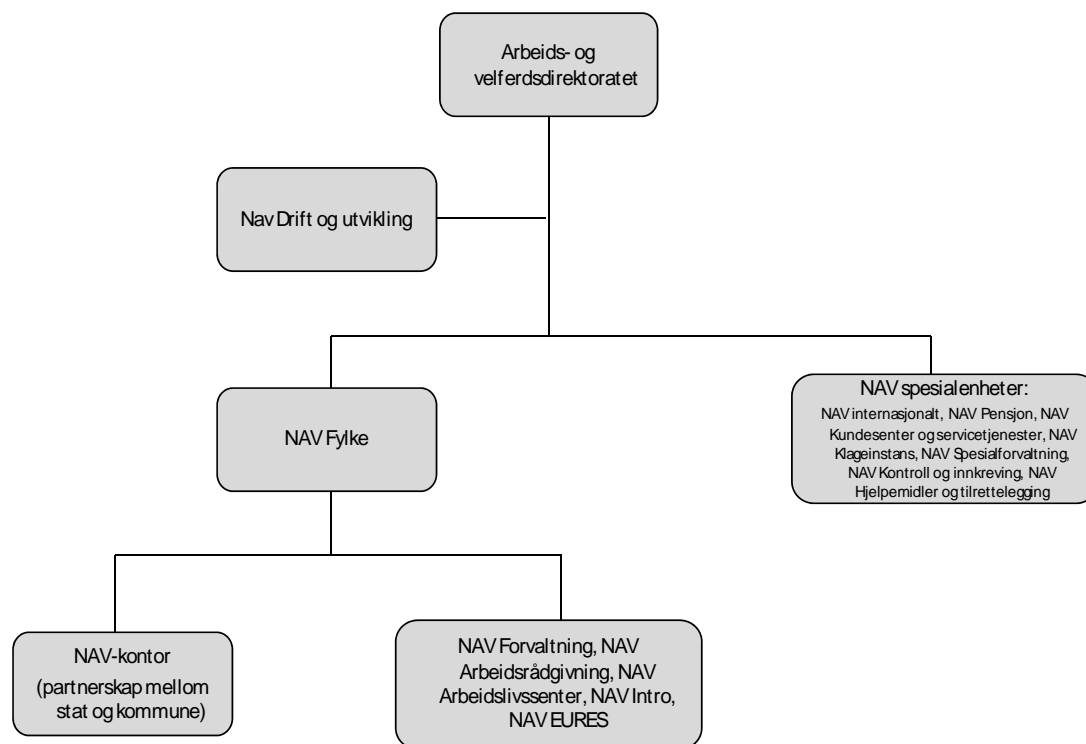
Både trygdeetaten og Aetat var i tiden før NAV-reformen organisasjoner i endring. Begge organisasjonene hadde gjennomført endringer som innebar en sentralisering av oppgaver og at vedtaksmyndighet for en del ytelser ikke lenger ble fattet på lokalkontorene. I trygdeetaten var en del trygdekontor blitt forsterket og tillagt utvidede funksjoner som såkalte ressurskontor. Disse skulle gi veiledning og støtte til tilhørende trygdekontorer og utførte også saksbehandlingen på enkelte områder. For uføresaker var vedtaksmyndigheten i stor grad lagt til ressurskontoret, delegert fra fylkestygdekontoret, etter en forberedende saksbehandling ved trygdekontoret. Dette hadde klare paralleller til den sentraliseringen Aetat hadde foretatt gjennom etableringen av forvaltningsenheter.

I tillegg var sentralisering av saksbehandlingen et viktig premiss i forbindelse med innføringen av nytt regelverk for alderspensjon.

### **4.3 Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen**

I den videre omtale av organiseringen i dette kapitlet tas det utgangspunkt i organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten og hvordan den statlige delen av NAV-kontoret inngår i denne organiseringen.

Figur 4.2: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsetaten har til nå hatt to organisatoriske styringslinjer: Fylkeslinjen og spesialenhetslinjen. Direktoratet er i ferd med å omorganisere seg og vil etablere tre styringslinjer, jf. omtale nedenfor. Endringene har imidlertid ikke betydning for brukernes kontaktpunkter med Arbeids- og velferdsetaten og i omtalen her beskrives organiseringen slik den har vært fram til nå.

De to styringslinjene ledes av egne styringsstaber (overordnet fylkesledd og spesialenheter). Disse stabene er en del av direktoratet og direktørene for styringsstabene rapporterer til arbeids- og velferdsdirektøren.

Arbeids- og velferdsetaten har i hovedsak videreført de spesialiserte enhetene som eksisterte i de tidligere etatene. I hovedsak er disse enhetene samlet i spesialenhetslinjen. Videre er det etablert fem spesialenheter for pensjon i spesialenhetslinjen. De enhetene som er tettere knyttet opp til arbeid og aktivitet, arbeidsrådgivningskontor og arbeidslivssentrene, er imidlertid samlet i fylkeslinjen, slik at disse enhetene er i samme styringslinje som NAV-kontorene. Det er etablert totalt 37 forvaltningsenheter i fylkeslinjen som dekker den øvrige ytelsesforvaltningen. I de 13 fylkene hvor Aetat hadde etablert forvaltningsenheter ble det bygd videre på disse, jf. omtale i kapittel 5.4.

NAV Drift og utvikling (NDU) har vært Arbeids- og velferdsetatens interne tjenesteleverandør og ble etablert ved opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten. Bakgrunnen for NDU var å skille mellom de strategiske og de mer operative

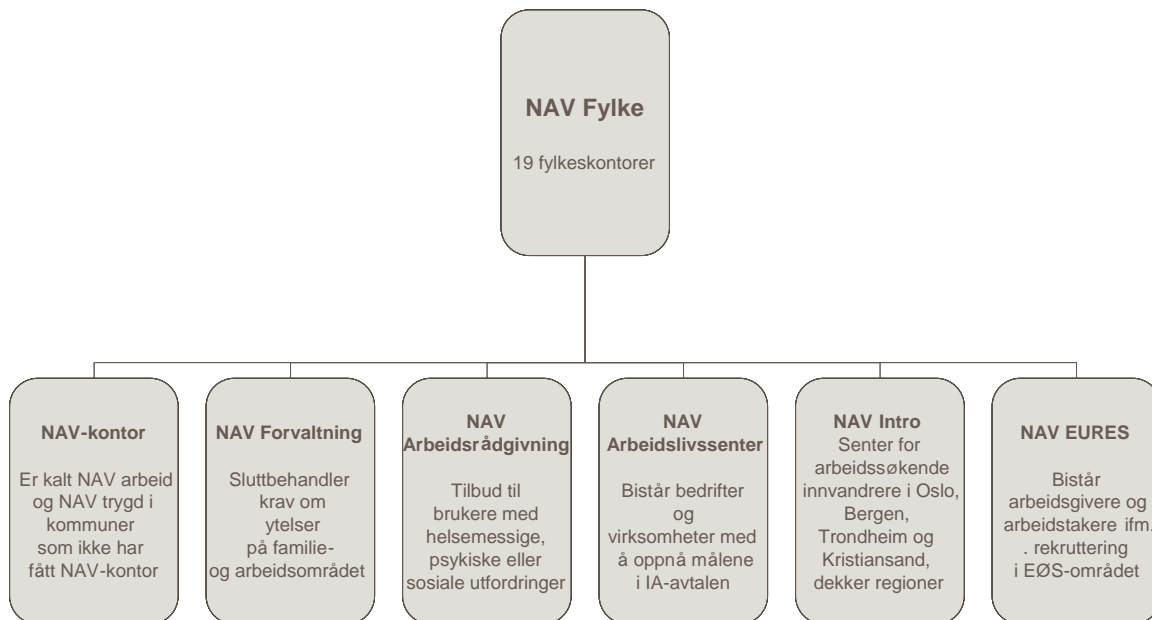
direktoratsoppgavene. De operative oppgavene ble lagt til NDU, mens det skulle være et mindre og mer strategisk direktorat. NDU har levert fag- og støttetjenester til hele organisasjonen og forvalter datasystemene i arbeids- og velferdsetaten.

### Fylkeslinjen

Fylkeslinjen i Arbeids- og velferdsetaten består av:

- Overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet
- fylkeskontor
- NAV-kontorene
- forvaltningsenhetene
- øvrige spesialiserte enheter som ligger i denne linjen, blant annet arbeidslivssenter, og arbeidsrådgivningskontor

Figur 4.3: Organisasjonskart for fylkeslinjen



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fylkeslinjen har nitten fylkeskontorer. Når alle NAV-kontor er etablert vil Arbeids- og velferdsetaten sammen med kommunene ha 457 NAV-kontor. Det innebærer at etaten har en fysisk tilstedeværelse i alle kommuner tilsvarende som for trygdeetaten, men har en mer desentralisert lokalkontorstruktur enn i tidligere Aetat. Dette innebærer også en desentralisering av oppgaver og myndighet til NAV-kontorene som tidligere lå i arbeidskontorene.

### Spesialenheter

NAV Spesialenheter er inndelt i sju resultatområder: ”klage og anke”, ”servicetjenester” (fem kundesenter), ”internasjonal”, ”landsdekkende enheter for forvaltning”, ”kontroll og innkreving”, ”hjelpemiddelsentraler” og ”pensjon”. Resultatområdene ledes av hver sin

direktør som rapporterer til direktør for NAV Spesialenheter (styringsstab) i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

#### *Ny organisering på direktoratsnivå*

Basert på erfaringer gjennom de første årene etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten, har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom høsten 2009 hatt en bred prosess for å vurdere endringer på direktoratsnivå. Direktoratet er nå i ferd med å slå sammen Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV drift og utvikling. Videre skilles IKT ut som en egen styringslinje. Dette innebærer at etaten heretter vil ha tre styringslinjer: Fylkeslinjen, spesialenheter og IKT. Styringslinjen for IKT vil omfatte utvikling, forvaltning og drift av etatens IKT-infrastruktur og -systemer.

### **4.4 Oppgavefordeling i Arbeids- og velferdsetaten**

Brukerne skal kunne nå Arbeids- og velferdsetaten gjennom ulike kanaler som telefon, internett og ved personlig oppmøte. For det personlige oppmøtet er NAV-kontorene brukernes kontaktpunkt med forvaltningen.

Arbeids- og velferdsetaten har lagt til NAV-kontoret oppgaver med å bistå bruker med å avklare rettigheter og ta i mot krav om ytelser, gi informasjon, bistå bruker på arbeidsmarkedet, herunder oppfølging av sykmeldte, og å kunne redegjøre for status for den enkeltes søknad om ytelser. Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad er ytelser som kommunene skal forvalte fullt ut i NAV-kontoret. For å styrke brukernes muligheter på arbeidsmarkedet skal kontoret veilede om jobbsøking og følge opp disse, avklare den enkeltes arbeidsevne og vurdere bruk av de virkemidler forvaltningen rår over.

De 37 forvaltningsenhetene i Arbeids- og velferdsetaten sluttbehandler fremsatte krav om ytelser på familie- og arbeidsområdet i sine respektive fylker. Forvaltningsenhetene er imidlertid ikke overordnet NAV-kontorene, men inngår i en helhet hvor NAV-kontoret og forvaltningsenhetene har ulike oppgaver. Det redegjøres for arbeidsdelingen mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor i kapittel 5 og 6.

Fylkeskontoret har en sentral rolle i å styre og følge opp NAV-kontorene (statlig styringslinje) og forvaltningsenhetene og for å bistå disse enhetene både faglig og organisatorisk. Fylkeskontoret fordeler også ressurser til de ulike enhetene.

Innen hvert fylke er det i tillegg til NAV-kontorene og forvaltningsenhetene fylkesvise enheter, jf. figur 4.3, som kan bistå NAV-kontorene i oppfølgingen av brukerne når det gjelder arbeidspsykologisk rådgivning og internasjonal formidling (EURES). Arbeidslivstjenesten er først og fremst en enhet som bistår arbeidsgivere med systemrettet arbeid innenfor avtalen om et inkluderende arbeidsliv, men arbeidslivstjenesten tas gradvis mer i bruk i det operative arbeidet med å følge opp sykmeldte i samarbeid med NAV-kontoret.

### **4.5 Bemanning**

Ved utgangen av mars 2010 utgjorde den samlede bemanningen i Arbeids- og velferdsetaten om lag 13.000 årsverk, hvorav om lag 5.200 årsverk var bemanning i NAV-kontorene. Det er ikke tilgjengelig statistikk for antall kommunale årsverk ved

NAV-kontorene. For kostnadsdelingen mellom kommunene og staten for gjennomføringen av NAV-reformen ble det i 2006 lagt til grunn 3.800 kommunale årsverk i NAV-kontorene knyttet til minimumsløsningen. Siden er minimumsløsningen blant annet blitt utvidet med kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad, og de fleste kommuner har lagt flere tjenester til NAV-kontoret enn minimumsløsningen, jf. omtale i kapittel 5. Antall kommunale årsverk i NAV-kontorene er derfor høyere enn anslaget fra 2006.

*Tabell 4.1: Antall årsverk i Arbeids- og velferdsetaten (statlig del av arbeids- og velferdsforvaltningen) ved utgangen av mars 2010*

	Faste	Midlertidige	Totalt
Arbeids- og velferdsdirektoratet	246	28	274
NAV Drift og utvikling	736	30	766
Fylkeslinjen	8243	999	9243
Spesialenheter	2397	313	2710
<b>Arbeids- og velferdsetaten</b>	<b>11623</b>	<b>1370</b>	<b>12993</b>

Årsverk er her korrigert for fødselspermisjoner, tiltaksplasser og personer lønnet over omstillingsbudsjettet  
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Av samlet bemanning i Arbeids- og velferdsetaten er 71 pst. i fylkeslinjen.

*Tabell 4.2: Antall årsverk fordelt på ulike områder i fylkeslinjen mars 2010*

	Faste	Midlertidige	Totalt
Forvaltningsenheter	2180	298	2478
NAV-kontor (statlig del)	4567	591	5159
Fylkeskontor	703	66	769
Kundesenter	51	5	56
Øvrige	743	39	782
<b>Fylkeslinjen</b>	<b>8243</b>	<b>999</b>	<b>9243</b>

Årsverk er her korrigert for fødselspermisjoner, tiltaksplasser og personer lønnet over omstillingsbudsjettet  
Øvrige: Spesialiserte enheter, eksklusiv forvaltningsenheter, blant annet arbeidslivssenter og arbeidsrådgivning.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I fylkeslinjen utgjør bemanningen i NAV-kontorene 56 pst, mens bemanningen i forvaltningsenhetene utgjør 27 pst. Som følge av etableringen av forvaltningsenheter har det funnet sted en forflytting av arbeidskraft fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene, jf. nærmere omtale i kapittel 8.

## 4.6 Ekspertgruppas vurdering

Arbeids- og velferdsforvaltningen har et vidt samfunnsoppdrag ved at både arbeidsmarkedspolitikken, trygdepolitikken og sosialpolitikken er samlet innenfor en organisatorisk ramme. Dette gir en stor bredde i oppgaver og brukergrupper og gjenspeiles i at arbeids- og velferdsforvaltningen har en kompleks organisering.

I dette kapitlet har gruppa sett særlig på organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten.



Etaten har i sin organisering videreført utviklingstrekk som begge de to tidligere statsetatene dels hadde og dels var i ferd med å gjennomføre, gjennom å spesialisere saksbehandlingen på ulike områder.

Ekspertgruppa ser klart behovet for en organisering av Arbeids- og velferdsetaten med to hovedtyper enheter på fylkesnivå: NAV-kontoret som har brukerkontakt og oppfølging, og en spesialisering av ytelsesforvaltningen i forvaltningsenhetene. Gruppa tar imidlertid ikke nå stilling til detaljer i ansvars- og oppgavedelingen mellom disse enhetene.

## **5 NAV-kontor og forvaltningsenheter mv**

### **5.1 Innledning**

I dette kapitlet gis det en nærmere beskrivelse av organiseringen av NAV-kontor, kundesentre og forvaltningsenheter, og samhandlingen mellom disse. I kapittel 5.2 er NAV-kontorene omtalt, der det særlig er lagt vekt på partnerskapet mellom stat og kommune og særtrekk ved dette. I kapittel 5.3 er det vist til hvordan telefonhenvendelser håndteres gjennom blant annet kundesentre og hvordan disse er organisert. I kapittel 5.3 omtales forvaltningsenhetene, herunder formålet med dem og hvordan de er organisert.

### **5.2 NAV-kontor**

Formålet med NAV-kontorene er å gi brukerne én felles gjenkjennelig dør til arbeids- og velferdsforvaltningen for derved å ivareta brukernes samlede behov for bistand (brukerperspektivet) og at flere brukere skulle tidlig inn i aktive, arbeidsrettede prosesser (arbeidsperspektivet). Det skulle etableres NAV-kontor som dekker alle landets kommuner. Totalt skal det etableres 457 NAV-kontor, hvorav flere kontor i de fire største byene.

NAV-kontorene har blitt etablert gradvis fra de første 25 pilotkontorene ble åpnet i oktober 2006 til det siste som vil bli etablert i 2011. I årene 2007 til 2009 ble det åpnet henholdsvis, 121, 147 og 154 kontorer. Ni kontor blir etablert i løpet av 2010 og ett i 2011.

NAV-kontorene varierer i størrelse og det er mange små kontor, jf. tabell 5.1. Det er illustrert ved hvordan arbeids- og velferdsetatens bemanning er fordelt mellom NAV-kontorene. I om lag en tredel av NAV-kontorene er det tre eller færre statlig ansatte, mens i underkant av en firedel av NAV-kontorene har 20 eller flere statlig ansatte. Ses bemanningen ut i fra antall innbyggere i kommunene er det ingen systematisk variasjon. Det er de minste kontorene, med tre eller færre årsverk, og de største kontorene, med mer enn 80 årsverk, som har færrest statlige årsverk per innbygger. Antall innbyggere per årsverk i kontoret er imidlertid ingen god indikator for arbeidsbelastningen for det enkelte NAV-kontor, da sammensetningen av befolkningen varierer med hensyn til for eksempel alders- og sosioøkonomiske kjennetegn.

Tabell 5.1: Årsverk i Arbeids- og velferdsetaten fordelt etter størrelse på NAV-kontor.

Antall årsverk i arbeids- og velferdsetaten på NAV-kontor	Antall kontor	Årsverk	Gjennomsnittlig årsverk per 1000 innbyggere
≤3	154	270	0,94
3,01-5	65	253	1,06
5,01-10	92	647	1,12
10,01-20	68	950	1,00
20,01-40	51	1565	1,08
40,01-80	25	1293	1,11
>80	2	181	0,94
Totalt	456	5159	1,06

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 5.2.1 Partnerskapet mellom kommune og stat

NAV-kontorene bygger på et lovfestet samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Ansvarsdelingen mellom stat og kommune ble ikke endret som følge av NAV-reformen.

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning ble det drøftet om arbeids- og velferdsforvaltningen burde samles i en organisasjon og om ansvarsdelingen mellom stat og kommune burde endres. I proposisjonen ble det vist til argumenter for at både folketrygdens inntektssikringsordninger og arbeidsmarkedspolitikken burde være statlig. Hovedargumentene var folketrygdens rettighetspreg og krav til likebehandling og at en kommunalisering av arbeidsmarkedspolitikken ville gi Storting og regjering mindre innflytelse i arbeidsmarkedspolitikken, og gjøre det vanskeligere å sikre at den understøtter nasjonale økonomiske hensyn. Det ble derfor ikke ansett som aktuelt å gi kommunene et større ansvar i arbeids- og velferdspolitikken.

Dersom det skulle dannes en statlig etat for hele arbeids- og velferdspolitikken, var det først og fremst et spørsmål om staten burde overta ansvaret for økonomisk sosialhjelp. I proposisjonen ble det vist til at mange mottakere av økonomisk sosialhjelp har et hjelpebehov utover stønadsbehovet og at kommunene har et bredt spekter av tiltak som er sentrale for å få til en helhetlig løsning for en sosialhjelpsmottaker med sammensatte behov. For å unngå nye grenseflater mellom en statlig etat og andre kommunale tjenester for mottakere av sosialhjelp, ble det derfor ikke foreslått å gjøre økonomisk sosialhjelp statlig.

Driften av det enkelte NAV-kontor er regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen. KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet utga en felles veileder for etableringen NAV-kontor med forslag til en samarbeidsavtale.

I henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal avtalen inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av NAV-kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan også inneholde

bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres ansvarsområder. Departementet har gitt en forskrift om rammene for delegasjon mellom kommune og stat.

I Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) er det med referanse til høringen av lovforslaget vist til at det var et klart ønske om å legge til rette for enhetlig ledelse av NAV-kontorene. Delegasjonsmulighetene ble derfor utformet slik at de i praksis skal gi mulighet for en enhetlig ledelse. I over 90 pst av kontorene er det felles ledelse, jf. omtale i avsnitt 5.2.4.

Opprinnelig skulle kommunene som et minimum legge økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer til NAV-kontoret. Ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad ble dette lagt inn som en kommunal tjeneste i NAV-kontoret. I desember 2009 ble det vedtatt en ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven innebar at kommunens plikt til å finne midlertidig bolig for dem som ikke klarer det, også skal ligge i NAV-kontoret. Mange kommuner legger inn flere tjenester i NAV-kontoret enn minimumsløsningen, se omtale av dette i avsnitt 5.2.7.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven regulerer ikke hvilke tjenester Arbeids- og velferdsetaten skal legge i NAV-kontoret, kun at NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for etaten. Hvilke oppgaver Arbeids- og velferdsetaten har lagt til NAV-kontoret er det redegjort for i avsnitt 5.2.2.

For å sikre en enhetlig tilnærming til brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen og for å sikre deres rettigheter, ble det fra 1. februar 2010 lovfestet, gjennom § 14.a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, at alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov.

Det er etablert en tvisteløsningsmekanisme, regulert gjennom egen forskrift, ved uenighet mellom Arbeids- og velferdsetaten og enkeltkommuner i forbindelse med etablering og drift av felles NAV-kontor.

Hovedpunktene i tvisteløsningsprosedyren er som følger:

- Uenighet mellom etat og kommune når det gjelder blant annet lokalisering og utforming, organisering og drift, oppgaveutføring på hverandres områder og kommunens øvrige tjenestetilbud i kontoret kan fremmes for fylkesmannen skriftlig av hver av partene.
- Fylkesmannen mekler i møte med begge partene til stede.

Finner fylkesmannen at mekling ikke fører til enighet avsluttes meglingen og saken oversendes en tvisteløsningsnemnd for avgjørelse. Nemnda består av tre medlemmer, ett medlem oppnevnt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ett medlem oppnevnt av KS og en leder oppnevnt av departementet.

Foreløpig har ikke tvisteløsningsnemnda fått noen saker til avgjørelse, mens fylkesmannen kun i to tilfeller har meklet mellom partene.

### 5.2.2 Ansvar og oppgaver i NAV-kontoret

NAV-kontoret skal fremstå som en enhet som skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet, både personer i et arbeidsforhold og arbeidsledige, og å bistå personer som står lenger unna arbeidslivet. Arbeidsgivere skal få bistand til å skaffe arbeidskraft og å følge opp sykmeldte. Det samlede virkemiddelapparatet til kommune og stat skal stå til rådighet.

Felles for NAV-kontorene er at de skal dekke følgende oppgaver:

- Informasjon til brukere og samarbeidsparter
- Bidra til avklaring av arbeidsevne og utarbeide aktivitetsplan for de som har bruk for det
- Rådgivning og oppfølging av personer som er i stand til å arbeide, eventuelt etter rehabilitering og trening.
- Arbeidsformidling, arbeidsrettede tjenester og tiltak til den enkelte bruker og arbeidsgiver
- Sykefraværsoppfølging
- Tildeling/administrering av økonomisk sosialhjelp
- Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Midlertidig bolig
- Samordne bistand fra andre tjenesteytere gjennom utarbeiding av individuelle planer med videre

NAV-kontoret har ansvaret for individuell veiledning og oppfølging av brukere. Det innebærer ansvaret for å veilede ordinære jobbsøkere i egen jobbsøking og gjennom arbeidsformidling bistå til kobling til ledige stillinger. NAV-kontoret skal regelmessig følge opp ordinære arbeidssøkere, og det er stilt målkrav til antall ordinære arbeidssøkere som har fått oppfølging siste tre måneder, jf. omtale av resultater i kapittel 9.4. Sykmeldte skal innkalles til dialogmøte 2.

Oppfølging av brukere er et område i endring gjennom innføring av behovs- og arbeidsevnevurderinger og innføringen av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. Høsten 2008 tok NAV-kontorene i bruk ny metodikk for oppfølging, med felles metodikk og IKT-støtte for behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Denne metodikken følger av arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a som fra 1. februar 2010 gir brukerne rettskrav til disse tjenestene. Arbeidsevnevurderinger blir et sentralt virkemiddel i oppfølgingen av brukere med mer omfattende behov, både gjennom å gi et bedre kvalitativt grunnlag for en målrettet og treffsikker innsats, og for å vurdere inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og uførepensjon.

Behovsvurderingen tilbys alle brukere med behov for bistand fra NAV-kontorene og skal tilbys tidlig i oppfølgingsløpet, fortrinnsvis i det første møtet med brukeren. Behovsvurderingen vil derfor ha en sentral plass i arbeidet med å sikre at den enkelte bruker kommer inn i et riktig tilpasset løp med tanke på tilbakeføring til arbeid eller til nytt arbeid. Behovsvurderingen ble gjennom 2009 implementert i stadig større grad overfor ulike brukere og ved de fleste NAV-kontor.

Gjennom behovsvurderingen skal brukere med mer moderate behov for bistand gis en rask avklaring av hvilke virkemidler som skal settes i verk, eller hvilke aktiviteter brukeren

selv bør gjennomføre for å komme i jobb, eksempelvis jobbsøkeaktiviteter eller styrking av egen kompetanse. Behovsvurderingen vil også identifisere brukere med mer omfattende behov og dermed kanalisere disse til en grundigere arbeidsevnevurdering.

En sentral rolle i NAV-kontoret er veilederrollen, både i publikumsmottaket og i oppfølgingen. Veilederrollen i publikumsmottaket vil være knyttet til dialog med brukeren for å forstå og avklare brukerens situasjon og bistandsbehov.

Veilederrollen for oppfølging skal ivareta brukere som har behov for støtte og oppfølging over tid til egen prosess mot et nærmere fastsatt mål om arbeid eller annen deltagelse i samfunnet. Arbeidsoppgavene kan være nærmere kartlegging, for å få felles forståelse av brukerens situasjon, inkludert ressurser og begrensninger. Videre å sette sammen med bruker mål, utarbeide handlingsplan, iverksette arbeidsmarkedstiltak eller virkemidler og individuell oppfølging over tid. I dette arbeidet kan det være nødvendig å samarbeide tverrfaglig internt i NAV-kontoret, og med relevante eksterne faginstanser, for eksempel gjennom utarbeidelse av individuell plan.

NAV-kontoret har ansvaret for å beslutte om personer skal delta på arbeidsmarkedstiltak. Selve tiltakene arrangeres av eksterne tiltaksarrangører og plassen kjøpes inn av Arbeids- og velferdsetaten.

Når det gjelder de økonomiske ytelsene i arbeids- og velferdsforvaltningen, foregår all saksbehandling i NAV-kontoret for kommunale ytelser. For personer med rett til folketrygdtytelser vil det være en arbeidsdeling mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene. NAV-kontoret skal for alle ytelser kunne gi informasjon, mens det kun er for folketrygdtytelser hvor det er stilt aktivitetskrav at NAV-kontoret vurderer brukernes rett til ytelsene. En detaljert gjennomgang av denne arbeidsdelingen er gitt i kapittel 6.

### **5.2.3 Organisering av NAV-kontor**

NAV-kontorene står fritt til å velge den interne organiseringen av kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid anbefalt at det som grunnmodell velges en organisering med et skille mellom mottak og oppfølging, og at NAV-kontorene har klare rollebeskrivelser for medarbeiderne i kontoret hvor innhold, ansvar og kompetansekrav for den enkelte rolle er klart definert.

I evalueringen av NAV-reformen har en sett på hvordan utvalgte NAV-kontor tidlig i reformprosessen valgte å organisere seg for å løse oppgaver på tvers av tidligere etatsskinner.<sup>2</sup> En har også sett på i hvilken grad kontorene valgte en organisering av oppgavene hvor alle medarbeidere nærmest skulle kunne alt, den såkalte generalistmodellen, eller om det ble valgt en organisering med en viss spesialisering basert på tidligere etatsskinner. Ulike varianter er valgt. Men det viste seg at den modell som ble valgt ved oppstart ofte endret seg, særlig i de kontorene som valgte ytterpunktene.

---

<sup>2</sup> Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud (2009): Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor, AFI-notat 2/09

Størrelsen på kontorene har betydning for i hvilken grad det kan legges opp til en spesialisering internt i kontoret. I de små kontorene vil det derfor være behov for en stor grad av generalistkompetanse, mens det i de større kontorene i større grad kan velges en spesialisering.

I NAV-evalueringen har en også sett på utviklingen av en ny yrkesrolle i NAV-kontoret<sup>3</sup>. I følge rapporten oppfatter mange ansatte utviklingen av en ny generalistrolle-veilederrollen- som en nedvurdering av egen profesjons- og fagkompetanse. Dette er en kritikk som oftest kommer fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. De fleste ansatte er fornøyd med integreringen i ett NAV-kontor, men mange mener man har gått for langt i integrering og gått for fort fram.

#### **5.2.4 Kontorledelse**

NAV-kontoret kan enten ha en felles leder for både det statlige og kommunale ansvarsområdet eller delt ledelse ved at det er egne ledere for hhv. det kommunale og statlige ansvarsområdet. En felles leder for NAV-kontoret kan enten være kommunalt eller statlig ansatt.

For at en statlig leder skal kunne utføre oppgaver på kommunalt ansvarsområde eller vice versa er det nødvendig at samarbeidsavtalen inneholder bestemmelser for delegasjon. Departementet har gitt en egen forskrift for rammene for slik delegasjon. På bakgrunn av at kommunale ledere ikke hadde samme ansettelsesmyndighet som en statlig leder ved NAV-kontoret, ble arbeids- og velferdsforvaltningsloven endret i mai 2009 for å sikre at kommunale ledere hadde samme kompetanse i personalspørsmål som en statlig leder.

Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde i september 2009 en opptelling av ledelsesmodell ved samtlige NAV-kontor. Opptellingen inneholdt også NAV-kontor som på det tidspunktet ikke var etablert. For disse kontorene var lederspørsmålet avklart gjennom arbeidet med samarbeidsavtalene. Oversikten viste at 91 pst. av NAV-kontorene hadde felles ledelse og 9 pst. hadde delt ledelse. Av kontorene med felles ledelse hadde 73 pst. en leder fra Arbeids- og velferdsetaten og 27 pst. en kommunalt ansatt leder.

I Oslo, Bergen og Stavanger er det valgt delt ledelse. Utenom disse byene er det 15 kommuner med delt ledelse hvorav åtte av kommunene er i Hordaland.

#### **5.2.5 Lønns- og avtalespørsmål**

De som arbeider ved et NAV-kontor er enten ansatt i Arbeids- og velferdsetaten eller i kommunen. Lønns- og arbeidsvilkår er derfor regulert gjennom de respektive tariffavtalene. Det innebærer at ansatte ved NAV-kontorene har ulike arbeidsavtaler.

I Riksmeglingsmannen møtebok i forbindelse med tariffoppgjøret 2008 ble det tatt inn et eget punkt om lønnsvilkår og medbestemmelse i NAV-kontoret. Den lyder som følger:

---

<sup>3</sup> Ingrid Helgøy, Nanna Kildal, Even Nilssen: Mot en ny yrkesrolle i NAV?, Uni, Rokkansenteret, notat 1- 2010

”I lov om arbeids- og velferdsforvaltningen heter det at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontor som dekker alle landets kommuner. NAV-reformens forutsetning ved etablering av NAV-kontor er at arbeidstakernes arbeidsgivertilknytning til hhv. arbeids- og velferdsetaten og kommunene består. Arbeidstakerne følger sine tariffavtalefestede lønns- og arbeidsvilkår også etter etablering av felles lokalt kontor. Det skal kartlegges hvorvidt det foreligger eventuelle lønnsforskjeller lokalt i NAV-kontoret. På bakgrunn av identifiserte lønnsforskjeller i sammenlignbare stillinger kan det kreves opptatt lokale forhandlinger (...).

Hovedavtalene i Staten og KS-området har til dels ulik oppbygning og ordlyd. Selv om formuleringene i Hovedavtalen i KS-området er mer rammepregede, legges det til grunn at begge Hovedavtalene bygger på de samme formål og intensjoner. Partene er enig om at Hovedavtalen i KS-området ikke inneholder skranker som avgrensner de tillitsvalgtes rettigheter og plikter i forhold til medvirkning og medinnflytelse som framgår av Hovedavtalen i staten.”

KS har opplyst om at det ikke er en rapporteringsplikt for lokale forhandlinger som er gjennomført med grunnlag i ovennevnte. Det foreligger derfor ikke statistikk over i hvilken grad protokollen har gitt grunnlag for lønnsjusteringer.

### **5.2.6 Interkommunalt samarbeid og statlige tjenesteområder**

Kommunene kan delegerer til et interkommunalt organ eller en annen kommune de tjenester som skal ligge i et NAV-kontor. Kommuneloven lovfester to ulike modeller for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 eller gjennom vertskommunemodellen i kommunelovens § 28. Ved det siste delegerer en kommune forvaltningen av oppgaven til en annen kommune, mens det gjennom det første er et samarbeid om oppgavene.

Det foreligger ikke en oppdatert oversikt over antall interkommunale samarbeidsløsninger mellom NAV-kontorer. Sør-Trøndelag er et av de fylker hvor kommunene har arbeidet aktivt for interkommunale løsninger. Der er det etablert fem samarbeidsordninger som i alt omfatter 11 av kommunene, hvorav to etter kommunelovens § 27 og tre etter kommunelovens § 28. Selv om det er inngått interkommunalt samarbeid er det NAV-kontor i hver av disse kommunene. Samarbeidet innebærer således ikke at det ikke finnes et NAV-kontor i kommunen å henvende seg til, men at det er ulike former for koordinering og styring av NAV-kontorene for de kommunene som inngår i samarbeidet. For nærmere omtale jf. NIVI-rapport 2009/2.<sup>4</sup> Også i Buskerud er det eksempler på interkommunalt samarbeid i Numedal og Hallingdal.

For å kunne tilrettelegge for at Arbeids- og velferdsetaten innen det enkelte fylke kan ha en styring og koordinering av etatens tjenester på tvers av NAV-kontor, har Arbeids- og velferdsetaten inngått en protokoll med tjenestemannsorganisasjonene i etaten om såkalte

---

<sup>4</sup> NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Fylkeskommunen og kommunene <http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-rapport%202009-2%20Interkommunalt%20samarbeid%20i%20S%F8r-Tr%F8ndelag%20-%20status.%20utfordringer%20og%20veivalg.pdf>



tjenesteområder. Denne ordningen innebærer at en leder av et NAV-kontor har fått delegert fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontorer innenfor tjenesteområdet. Videre kan medarbeidere alternere mellom ulike NAV-kontorer innen tjenesteområdet.

Formålet med tjenesteområder er:

- Faglig kompetansebygging internt i tjenesteområdet
- Faglige nettverk mellom medarbeidere internt i tjenesteområdet
- Muligheter for mer faglig spesialisering av arbeidsoppgavene internt i tjenesteområdet

Arbeids- og velferdsetaten etablerer kun tjenesteområder i kommuner hvor kommunene støtter en slik organisering av den statlige virksomheten. Det er etablert tjenesteområder i flere fylker. I for eksempel Nord-Trøndelag er hele fylket delt inn i statlige tjenesteområder, mens Oppland har etablert tjenesteområder i de distrikter av fylket som har mange små kommuner, for eksempel Nord-Gudbrandsdal og Valdres.

### **5.2.7 Kommunal oppgaveportefølje i kontorene utover minimumsløsningen**

Til grunn for NAV-reformen har det ligget som et premiss at det skal være stor lokal handlefrihet slik at organiseringen kan tilpasses lokale forhold og behov. I Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) ble det vist til at lovgiver bør være tilbakeholden med å trekke snevre grenser for hvilke kommunale tjenester som kan legges til NAV-kontorene. Dette var begrunnet med at kommunenes organisering av sosialtjenesten i kommunene varierte sterkt og at det var ulikt i hvilken grad økonomisk sosialhjelp var organisert sammen med andre kommunale tjenester. Det ble også pekt på at forskjell i kommunestørrelse har stor betydning for organiseringen av tjenestene. I større kommuner ligger det ofte til rette for en spesialisering av tjenestene, mens det i små kommuner kommune ofte vil være samme enhet (og person) som ivaretar flere ansvarsområder.

I rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om Ny arbeids- og velferdsforvaltning som gjaldt for perioden 21. april 2006 til 31. desember 2009, ble det pekt på at det i vurderingen av hvilke kommunale tjenester som skulle legges til NAV-kontoret ville være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som lå til sosialkontoret i kommunen. Av andre tjenester som kunne være aktuelt å vurdere ble nevnt tjenester som har et bredt selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus. Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere ble nevnt som et eksempel.

De fleste kommuner legger flere tjenester inn i NAV-kontoret enn minimumsløsningen. I dette avsnittet gis det en beskrivelse av omfanget av tjenester ut over minimumsløsningen som kommunene legger inn, hvilke tjenester som legges inn og om det er en systematisk variasjon mellom hvilke tjenester som legges inn og størrelsen på kommunene.

Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste bygger opp en database over innholdet i inngåtte avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. For øyeblikket inneholder databasen gjeldende avtale for 401 NAV-kontor, hvorav 15 av avtalene er andreomgangsavtaler.

I databasen er det kodet følgende kommunale tjenesteområder ut over minimumsløsningen: Rusbehandling, boligvirkemidler, gjeldsrådgivning, flyktningtjenester, tiltak overfor personer med psykiske lidelser, barnevern. Videre er det kodet tiltak etter § 4.2 i lov om sosiale tjenester: Støttekontakt (4.2.c), assistanse/avlastning (4.2. a og b) og omsorgslønn (4.2.e)

Rusbehandling er definert som en tjeneste i NAV-kontoret dersom det i avtalen er henvisning til kapittel 6 i lov om sosiale tjenester eller rusbehandling nevnes i avtaleteksten. Tiltak overfor personer med psykiske lidelser er definert som en tjeneste dersom ”psykiatri”/”psykiske lidelser” nevnes i avtaleteksten.

BI har tidligere publisert et notat<sup>5</sup> om avtalearkivet. I notatet er det påpekt at det kan være vanskelig ut ifra den enkelte avtale å definere hvilke kommunale tjenesteområder som er tatt inn og at dette må tas hensyn til i tolkning av tabellene.

KS har gjennomført en egen case-undersøkelse for åtte NAV-kontor for å se nærmere på hva det innebærer når kommunene har angitt ulike områder i avtalene. Konklusjonen i rapporten er: ”Fire tjenesteområder går igjen i avtalene. Disse er bolig, flyktning, økonomi/gjeld og rus. Det er likevel slik at kommunene har lagt til grunn til dels svært ulike forståelser av disse begrepene.” I rapporten pekes det på at selv om rusarbeid inngår i avtalen behøver ikke det bety at alt av kommunens rusarbeid inngår i NAV-kontoret. Det vises til at rusarbeidet i NAV-kontorene var preget av tette samarbeidsformer med blant annet helse- og omsorgstjenesten.

Tabell 5.2: Kommunale tjenesteområder og tiltak ved NAV-kontoret, 401 NAV-kontor. Prosent (N)

Tjenesteområder i NAV-kontoret			Tiltak §4.2 i lov om sosiale tjenester		
Rusbehandling	79,6	(319)	Støttekontaktordningen	24,9	(100)
Boligvirkemidler	77,3	(310)	Assistanse/ avlastning	16,0	(64)
Gjeldsrådgivning	61,3	(246)	Omsorgslønn	8,0	(32)
Flyktningetjenester	50,4	(202)			
Tiltak psyk.lidelser	11,0	(44)			
Barnevern	5,2	(21)			

Kilde: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste

Tabell 5.2 viser at rusbehandling er det tjenesteområdet som flest kommuner legger til NAV-kontoret etterfulgt av tjenestene boligvirkemidler, gjeldsrådgivning og flyktningetjenester. For alle disse tjenesteområdene har over halvparten av kommunene valgt en eller flere av dem. Det er relativt få kommuner som legger tiltak for psykiske lidelser og barnevern inn i NAV-kontoret. Av tiltakene i § 4.2 i lov om sosiale tjenester legger 25 pst. av kommunene støttekontaktordningen til NAV-kontoret, mens omsorgslønn er det kun 8 pst som legger til NAV-kontoret.

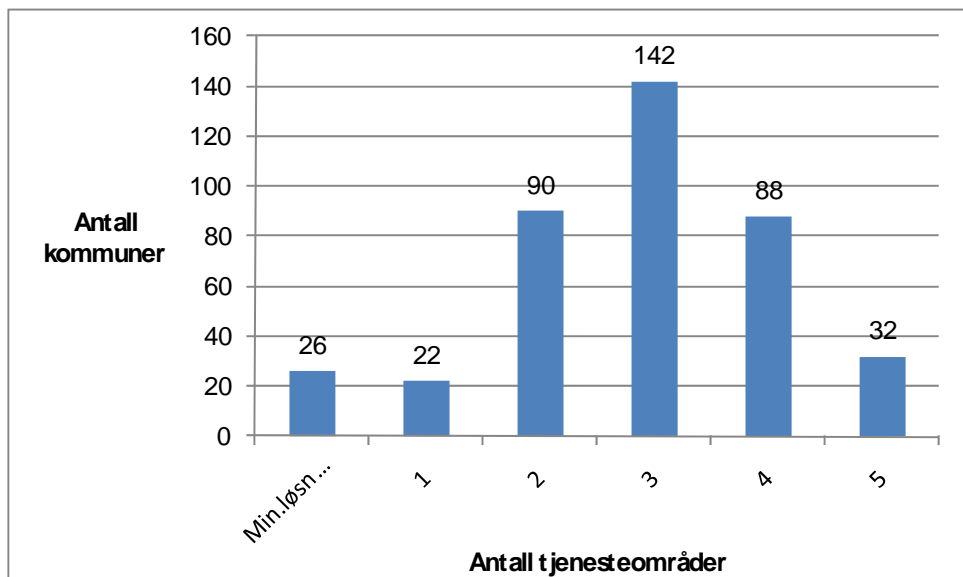
For de femten avtalene som er andreomgangsavtaler har fire av kommunene endret tjenesteinnholdet i NAV-kontoret. To av kommunene har tatt inn en ny tjeneste, hhv.

<sup>5</sup> Lars Chr. Monkerud: Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges? Discussion Paper 1/2008, BI Handelshøyskolen Oslo

flyktingetjenesten og tiltakene under § 4.2 i lov om sosiale tjenester, mens to kommuner har tatt ut en tjeneste, hhv. rusbehandling og barnevern.

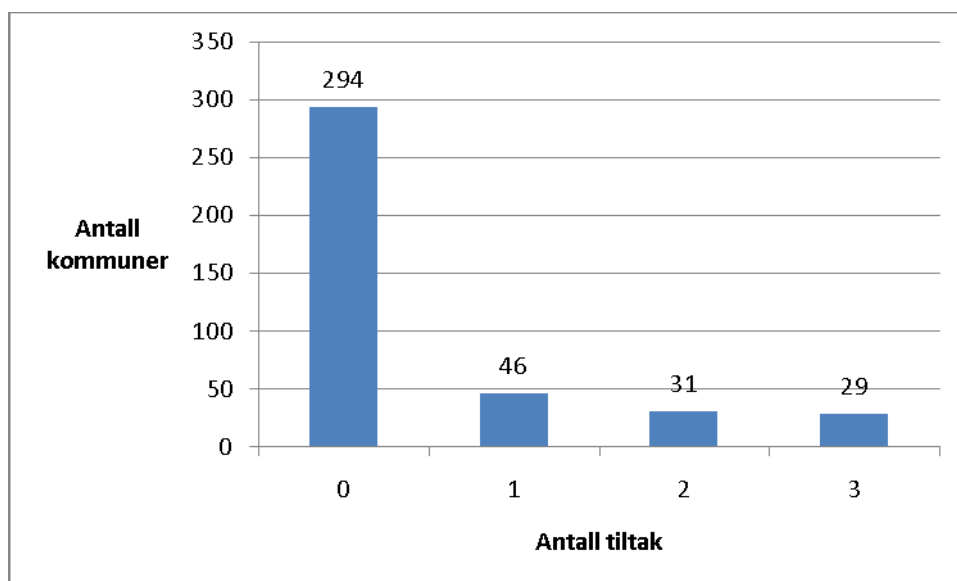
Oversikten over viser i hvilken grad enkelttjenester er tatt inn i NAV-kontoret. For å gi et bilde av bredden i NAV-kontoret, er det av interesse å se hvor mange ulike tjenesteområder/ tiltak kommunene tar inn. Dette er vist i figurene 5.1 og 5.2.

Figur 5.1: Tjensteprofil i NAV-kontorene. Antall tjensteområder N(400)



Kilde: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste

Figur 5.2: Tjensteprofil i NAV-kontorene. Antall tiltak etter § 4.2 i lov om sosiale tjenester N(400)

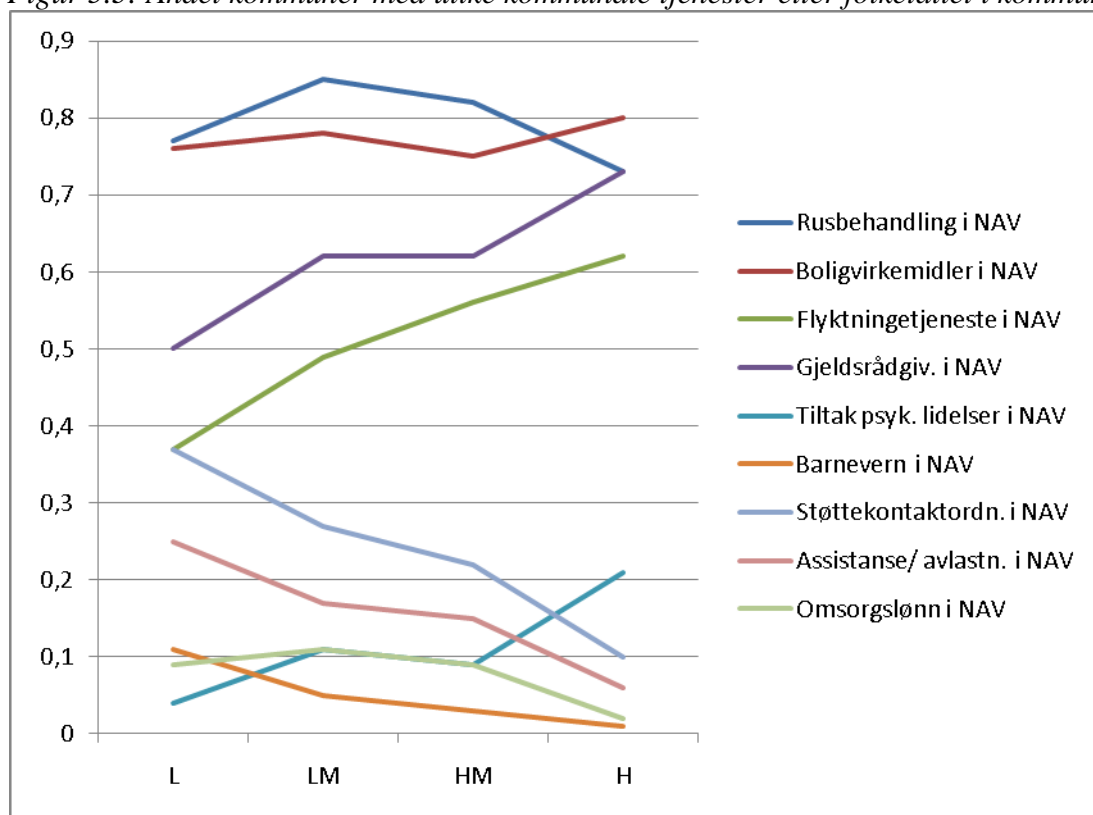


Kilde: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste

Figur 5.1 viser at det kun er 26 kommuner/bydeler som har valgt minimumsløsningen av de 400 avtalene som er kodet. Mens det er over halvparten av kommunene (262) som har lagt tre eller flere tjensteområder i NAV-kontoret. Figur 5.2 viser at for tiltak etter § 4.2 i lov om sosiale tjenester er det om lag en firedel (106) av kommunen som har lagt en eller flere av disse tiltakene til NAV-kontoret.

Figur 5.3 viser i hvilken grad det er en variasjon etter kommune/bydelsstørrelse for om kommunene velger å ta inn et tjenesteområde/ tiltak i NAV-kontoret.

Figur 5.3: Andel kommuner med ulike kommunale tjenester etter folketallet i kommunen



Befolkning (antall bosatte personer 1. januar 2010).: L: [218, 2199>, LM: [2199, 4757>, HM: [4757, 12795>, H: [12795, 111213]. Koblingen med befolkningsdataene er gjort med bakgrunn i at NAV-kontor er enhetene. Det samme gjelder grupperingene av befolkningen. Derfor vil befolkningsdataene både være på kommunenivå og bydelsnivå. For byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er NAV-kontorene organisert på bydelsnivå, slik at befolkningsdataene i disse tilfellene vil være på bydelsnivå.

Figur 5.3 viser at for tre tjenesteområder/tiltak reduseres andelen kommuner som tar tjenesten inn i NAV-kontoret med kommunestørrelse. Det gjelder tiltakene støttekontakt og assistanse/ avlastning etter lov om sosiale tjenester og tjenesteområdet barnevern. Men også blant de små kommunene er det en lav andel av kommunene som tar disse tjenestene/ tiltakene inn.

Figur 5.3 viser at for to tjenesteområder/tiltak øker andelen kommuner som tar tjenesten inn med kommunestørrelse. Det gjelder tjenesteområdene gjeldsrådgivning og flyktningetjenester. De største kommunene har i større grad tatt inn tiltak for psykiske lidelser, men det er ikke en entydig økning med kommunestørrelse da det ikke er en høyere andel med denne tjenesten i kommuner med middels høyt (MH) antall innbyggere sammenlignet med kommuner med middels lavt antall innbygger (LM).

### 5.3 Spesielt om kundesenter og telefonimottak

Arbeids- og velferdsetatens strategi for tilgjengelighet fastslår at førstelinjen begynner hjemme hos brukeren uavhengig av geografi og at etaten skal gi effektiv, kompetent og brukervennlig kundeservice over telefon. Etaten ønsker derfor at digitaliserte og telefonbaserte kanaler benyttes av flest mulig brukere. Strategien slår fast at brukerne selv skal kunne velge hvilken kanal de vil bruke for å få informasjon og veiledning tilpasset sin egen livssituasjon. Telefonisk bistand til brukerne skal utvikles som en alternativ kanal til NAV-kontoret, og dermed øke tilgjengeligheten til Arbeids- og velferdsetatens tjenester. Dette innebærer at flest mulig henvendelser skal kunne besvares på telefon uten å måtte henvise bruker til det lokale NAV-kontoret.

Undersøkelser i Arbeids- og velferdsetaten viser at 80 prosent av henvendelsene over telefoni er knyttet til:

- Generell informasjon og veiledning om tjenester og ytelser
- Status i sak
- Utbetaling av stønad

#### *Kundesenter*

Det er fem kundesentre i Arbeids- og velferdsetaten. Disse er lokalisert i Østfold, Hedmark, Rogaland, Hordaland og Nordland. Sentrene ble opprinnelig etablert som telefonisk førstelinje for trygdekantorene i disse fylkene. I forbindelse med etablering av NAV-kantorene, ble sentrene gradvis utvidet til også å dekke tjenester og ytelser fra tidligere Aetat. Dermed ble sentrene telefonisk førstelinje for kantorene i disse fylkene. Telefonisk førstelinje innebærer at telefonimottaket er organisert og bemannet med sikte på at en vesentlig andel av samtalen blir ferdigbehandlet og avsluttet uten at innringer blir satt videre til andre enheter og medarbeidere i etaten.

Kundesentrenes viktigste oppgaver er:

- Gi generell informasjon om Arbeids- og velferdsetatens tjenester og ytelser.
- Svare på saksspesifikke henvendelser, men ikke utføre saksbehandling. Kundebehandlerne har lesetilgang til fagsystemene og kan gi bruker status i sak.
- Veiledning på nav.no, både hvordan finne informasjon og hvordan bruke selvbetjeningsløsningene.
- Gi bruker timeavtale hos saksbehandler.

I de fylker som har kundesentre, har disse også funksjonen som sentralbord for telefoner til NAV-kantorene, inkludert henvendelser til den kommunale delen av NAV-kantoret.

I de fylker som har kundesenter, har disse også funksjonen som sentralbord for telefoner til NAV-kantorene, inkludert henvendelser til den kommunale delen av NAV-kantoret. To kommuner i Hedmark, Hamar og Nord-Odal, deltar i et forsøk (i Hamar er forsøket foreløpig ikke kommet i gang) hvor kundesenteret også gir opplysninger om kommunale tjenester på enkeltsaksnivå. Dette er etablert som et forsøk da det krever unntak fra dagens lovgivning som hindrer at opplysninger fra den kommunale delen av NAV-kantoret gjøres tilgjengelige for personer utenfor kantoret.

Kundesentrene er organisert i egen resultatenhetslinje under spesialenhetslinjen i Arbeids- og velferdsetaten. For å sikre bedre ressursutnyttelse og mindre sårbarhet ved

bemanningsfravær, ble disse kundesentrene fra årsskiftet 2009 – 2010 koblet sammen, slik at de samlet sett betjener samme telefonikø. Dette betyr at samtalene fordeles til den veileder i de fem sentrene som har vært lengst ledig, uavhengig av hvilket fylke innringeren er tilknyttet.

### *Telefoni i øvrige fylker*

I de øvrige 14 fylkene ble telefonimottakene opprettet i takt med etableringen av NAV-kontorene og organisert som tradisjonelle sentralbord i kontorene, dvs. førstelinje for mottak av anrop der hovedregelen er å sette de aller fleste samtalene over til noen som skal besvare henvendelsen.

Arbeids- og velferdsetaten opplyser at erfaringer med denne ordningen verken var effektiv eller egnet til å sikre god brukerservice. Det er blant annet redegjort for manglende tilgjengelighet på telefoni i St.prp. nr. 51 (2008-2009). Etaten hadde derfor satt seg som mål at alle fylker skulle etablere en faglig kompetent førstelinje i løpet 2009. Dette i form av en faglig førstelinje – et telefonimottak – for telefonihenvendelser der målsettingen er at flest mulig samtaler skal besvares og avsluttes i første kontaktpunkt.

Ved utgangen av 2009 hadde Arbeids- og velferdsetaten i disse fylkene etablert en av flere mulige modeller for telefonimottak. I forbindelse med etablering av en slik førstelinje for telefoni, hadde fylkeskontorene valget mellom flere modeller. Mange fylker har valgt en modell med sentralt telefonimottak og beveger seg dermed gradvis i retning av et fullverdig kundesenter. Dette innebærer i praksis en organisering av telefonimottakene etter prinsipper for kundesenter. Denne førstelinjen skal betjene alle ordinære henvendelser på telefon til NAV-kontorene i fylket, dvs. at de skal ha samme tjenesteinnhold som i de opprinnelige kundesenterfylkene. I de øvrige fylkene er førstelinjen for telefonimottak bemannet og lokalisert i NAV-kontorene. Tjenesteinnholdet skal imidlertid også her være det samme som i de andre fylkene.

I løpet av 2010 vil Arbeids- og velferdsetaten i samtlige fylker, med unntak av Oslo og Akershus, ha organisert telefonimottakene som fylkesvise kundesentre. Det er ikke tatt beslutninger om etablering av eventuelle kundesentre i Oslo og Akershus. Dette skyldes utfordringer i gjennomføringsevne og kapasitet.

Dermed får Arbeids- og velferdsetaten styringsmessig to typer kundesentre:

- De nye kundesentrene blir etablert i fylkeslinjen i Arbeids- og velferdsetaten.
- De fem gamle kundesentrene er i eget resultatområde.

De nye kundesentrene vil først og fremst avlaste NAV-kontorene. Dette skyldes at kontorene er telefonisk 1. linje i fylker uten kundesenter. Samtidig vil forvaltningsenhetene over tid kunne få færre telefoner dersom flere telefonsamtaler blir avsluttet i kundesentrene.

### *Kompetansekøer*

I alle fylker er det opprettet kompetansekøer. Dette innebærer at en organiserer medarbeidere med særskilt kompetanse i egne ringenettverk, slik at innkomne samtaler

rutes til grupper av medarbeidere som kan gi tilfredsstillende svar. Det er opprettet kompetansekoer i både forvaltningsenheter og pensjonsenheter.

### *Bemanning*

De fem kundesentrene har samlet sett en bemanning på 282 årsverk i mars 2010.

## **5.4 Forvaltningsenheter**

### **5.4.1 Formålet med og bakgrunn for etableringen**

Formålet med etablering av forvaltningsenheter var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, samt å sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen. Gjennom en ”spissing” av oppgavene skulle NAV-kontorene styrke innretningen av virksomheten mot brukernes behov for veiledning og oppfølging med sikte på arbeid og aktivitet.

Behovet for en slik innretning av NAV-kontoret ble også understøttet ved forslagene i St.meld. nr. 9 (2006 - 2007) Om arbeid, velferd og inkludering, hvor det påpekes at fokus skal være på den enkeltes muligheter, og at bruker i møtet med arbeids- og velferdsforvaltningen skal oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging.

Bruk av forvaltnings- og spesialenheter lå til grunn allerede i den overordnede organisasjonsmodellen som ble utarbeidet for Arbeids- og velferdsetaten. Modellen bygget på at tilbudet til brukerne skulle gis så nær brukerne som mulig, der det var behov for fysisk tilstedeværelse, samt høy grad av brukersamhandling. Øvrige oppgaver, som ikke krevde samme grad av samhandling med eller fysisk nærhet til brukerne, kunne organiseres mer sentralisert og betjene et større geografisk område enn den enkelte kommune. Ved å sentralisere ytelsesforvaltningen kunne en således utnytte stordriftsfordeler, teknologi og få etablert større og bedre fagmiljøer enn det som ville vært mulig ved de aller fleste lokalkontorene. Spesialisering var dermed et sentralt virkemiddel både for å realisere bedre og mer brukerretnede tjenester og å bidra til kvalitet og effektivitet i ytelsesforvaltningen.

Denne organisasjonstenkningen var også lagt til grunn i St.prp.nr 46 (2004-2005) der det heter at: ”Hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter”.

Behovet for å flytte oppgaver ut av NAV-kontorene bygget på ulike erfaringer fra de to tidligere statsetatene. Bl.a. hadde Riksrevisjonen i forkant av NAV-reformen lagt fram dokumentasjon om manglende likebehandling, store variasjoner i trygdekontorenes praktisering av regelverket og mangler ved intern kontrollen.

En organisering med spesialisering av oppgaver var videre i tråd med den utvikling som fant sted i de to tidligere statsetatene, trygdeetaten og Aetat, før etableringen av Arbeids- og velferdsetaten. Som det fremgår av kapittel 4 hadde begge etatene tatt eller planla store grep for å øke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen.



Planene om forvaltningsenheter var også i tråd med erfaringene fra pilotkontorene som ble opprettet tidlig i reformprosessen. Fylkesdirektørene meddelte ledelsen i Arbeids- og direktoratet at disse kontorene raskt fikk et betydelig fokus på behandling og utbetaling av stønader, og det var svært vanskelig å gi nødvendig prioritet til avklaring og oppfølging for overgang til arbeid og aktivitet. Direktoratet fikk de samme vurderingene fra de konsulenter som bistod etaten med prosessforbedringer i pilotkontorene.

#### **5.4.2 Metodisk tilnærming og premisser for organiseringen**

Som et ledd i forberedelsene til den konkrete etableringen av forvaltningsenhetene, utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet detaljerte rammer for ansvars- og oppgavedelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene. Dette skjedde gjennom utarbeidelse av hovedarbeidsprosesser for etatens oppgaver og konkrete oppgavebeskrivelser for den enkelte ytelse. Det er nærmere redegjort for hovedarbeidsprosesser og oppgavebeskrivelser i kapittel 6.

Det ble gjennomført et forsøk med pilot forvaltningsenhet i Aust-Agder fra oktober 2007. I piloten var det i første rekke oppgavedelingen for ytelsene, en standard IKT-løsning for en forvaltningsenhet og kompetansekøer for telefoni som ble testet ut. IKT-løsningen var i denne sammenheng blant annet knyttet til enhetsnummer, nye identer, oppsett av hensiktsmessige roller i saksbehandlingssystemer og tilgang til filområder, dvs de mer praktiske forholdene knyttet til IKT som må fungere i en enhet for å unngå ”plunder og heft”. Erfaringene fra forvaltningspiloten i Aust-Agder ble lagt til grunn i planverket for etablering av forvaltningsenheter.

Lokaliseringen av forvaltningsenheter ble besluttet etter forhandlinger mellom ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og representanter for arbeidstakerorganisasjonene i april 2007. Saken hadde i forkant vært drøftet med kommunesektoren. Bare et fåtall av landets kommuner hadde innsigelser til forslaget. Det ble imidlertid ikke tatt hensyn til innsigelsene. Dette skyldes at flere av kommunene som fremmet ønske om forvaltningsenhet eller avdelingskontor, var små kommuner i distriktene. Direktoratets vurdering var at lokalisering i disse kommunene ville gi økt reisetid og større forflytninger av medarbeidere, samtidig som opprettelse av et større antall forvaltningsenheter eller avdelingskontor, ville føre til for mange små enheter.

Arbeids- og velferdsdirektoratets beslutning om å etablere nye forvaltningsenheter var ellers basert på føringer fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- NAV-kontorene skal være arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne
- Skjønnsmessige beslutninger tas lokalt
- Forvaltningsenhetene fatter vedtak om regelstyrte ytelser.

Et premiss for etableringen var også at det ikke skulle oppstå nye koordineringsbehov mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og at NAV-kontoret skulle være brukerens kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen (jf. St.prp. nr. 51 (2008-2009)).

### **5.4.3 Bemanning**

Forvaltningsenhetene ble i hovedsak etablert i løpet av 1. halvår 2008 ved at oppgaver knyttet til behandling av ytelser ble flyttet ut av NAV-kontorene og over i fylkesvise forvaltningsenheter. For alle ytelser utenom pensjon er det en fylkesvis organisering av forvaltningsenheter. Enkelte forvaltningsenhetene har avdelingskontor. Videre ble det lagt til rette for fjernarbeidsplasser. I tillegg ble fem nasjonale pensjonsenheter etablert i desember 2008.

Samlet sett er det 2 478 årsverk i forvaltningsenhetene, inkludert avdelingskontorene og fjernarbeidsplasser, ved utgangen av mars 2010. I pensjonsenhetene er det samlet sett 399 årsverk ved utgangen av mars 2010.

### **5.4.4 Forvaltningsenhetenes ansvar og/ oppgaver**

De viktigste oppgavene i forvaltningsenhetene er:

- Motta oversendt krav om ytelser fra NAV-kontorene
- Behandle krav og fatte vedtak om rett til ytelse
- Utforme brev om vedtak til bruker
- Foreta manuell arkivering
- Gjøre vedtak klar for utbetaling
- Foreta intern kontroll
- Behandle og fatte vedtak i klagesaker
- Behandle og fatte vedtak i feilutbetalingssaker
- Foreta regelmessige kontroller av inntektsopplysninger, jf at flere ordninger har krav om årlige eller halvårlige kontroller
- Organisere kompetansekøer og besvare telefonihenvendelser på ulike ytelsesområder

Den mest omfattende oppgaven i forvaltningsenhetene er å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, samt gjøre klar vedtak for utbetaling. Innen det enkelte fylke var det på noen områder rom for å tilpasse den konkrete arbeidsdelingen mellom de lokale kontorene og forvaltningsenheten ut i fra lokale forhold. Dette førte til at flere fylker valgte en modell der behandling av krav om rehabiliteringspenger ble behandlet i NAV-kontorene. Begrunnelsen for at en del fylker ikke flyttet rehabiliteringspenger til forvaltningsenhetene, var knyttet til det faktum at ytelsen skulle bli erstattet av arbeidsavklaringspenger og at dette reduserte antallet medarbeidere som måtte overføres til forvaltningsenhetene. I tillegg hadde fylkene et visst handlingsrom i organiseringen av telefoni i forvaltningsenhetene. Dette ga et spenn i løsninger for telefoni i forvaltningsenhetene mellom bruk av kompetansekø på den ene siden og en restriktiv praksis for bruk av forvaltningsenheten som 2. linje telefonitjeneste på den andre siden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tilrådte at fylker med flere forvaltningsenheter og / eller forvaltningsenheter med avdelingskontor, foretok en spesialisering mellom enhetene. Med andre ord at oppgaveløsningen ble spesialisert mellom enheter og avdelinger internt i det enkelte fylke. På grunn av praktiske forhold, blant annet kompetanse, var ikke en slik løsning mulig i alle fylker.

### **5.4.5 Etableringsaktiviteter og kompetanseutvikling**

De mest omfattende aktivitetene i forbindelse med etableringen var innbemanningen av medarbeidere fra de lokale kontorene, overføringen av oppgaver fra kontorene til forvaltningsenhetene og ikke minst innføring av nasjonale retningslinjer for arbeidsdeling for den enkelte ytelse og ny samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det er redegjort nærmere for innbemanningen i kapittel 8.

Øvrige aktiviteter var i første rekke knyttet til:

- IKT-leveranser
- Organisering av telefoni
- Organisering av post og arkiv
- Kompetanseutvikling
- Stønadsregnskapet
- Styringsdata og statistikk
- Personvern, informasjonssikkerhet og beredskap
- Driftsbudsjett og -regnskap

Kompetanseutviklingen som var knyttet til etableringen av forvaltningsenhetene og innføringen av ny arbeidsdeling omfattet opplæring knyttet til:

- Roller og samhandling
- IKT-støtte i saksbehandlingen
- Rutiner og dokumentasjonskrav

Opplæring i roller og samhandling skulle sikre at medarbeiderne hadde kunnskap om bakgrunnen for oppgavedelingen, hvilken rolle enhetene har i oppgavedelingen og at det etableres gode samhandlingsforhold til NAV-kontoret. IKT-opplæringen skulle ivareta flere forhold. For det første skulle opplæringen sikre felles bruk av fagsystemene for å ivareta oppgavedeling og nye rutiner. For det andre at medarbeiderne behersket fagsystemene, herunder sikre saksflyt og ivareta krav om dokumentasjon og personvern, og for det tredje at medarbeiderne behersket korrekt registrering av ytelser og henvendelser. På området rutiner og dokumentasjonskrav skulle opplæringen sette deltakerne i stand til å bruke rutinene for oppgavedelingen, sikre oversikt over rutinene, oppbygging av rutinene og synliggjøre dokumentasjonskravene. Alle ansatte i forvaltningsenhetene deltok på opplæringen. Samtidig ble det gjennomført opplæring i, og forankringsrunder av, den nye arbeidsdelingen i NAV-kontorene.

### **5.4.6 Enhetenes geografiske plassering**

Samlet sett har Arbeids- og velferdsetaten 24 forvaltningsenheter og 14 avdelingskontor under forvaltningsenheter.

Arbeids- og velferdsetaten har forvaltningsenheter på følgende steder:

- Vadsø, Tromsø, Fauske, Levanger, Trondheim, Orkdal, Molde, Sogndal, Bergen, Stord, Karmøy, Sandnes, Kristiansand, Arendal, Skien, Tønsberg, Drammen, Lillestrøm, Ski, Oslo (to enheter), Hamar, Lillehammer og Sarpsborg

Enkelte av forvaltningsenhetene har, som en del av sin organisasjon, ett eller to avdelingskontor. Arbeids- og velferdsetaten har avdelingskontor under forvaltningsenheter følgende steder:

- Vardø, Alta, Lenvik, Sortland, Mosjøen, Kristiansund, Førde, Sauda, Lyngdal, Notodden, Hokksund, Bærum, Kongsvinger og Gjøvik

Fylkene med flere enheter eller avdelinger har ulikheter i organisering. I for eksempel Sør-Trøndelag håndterer den ene enheten alle saker fra brukere i Trondheim kommune, mens den andre enheten håndterer saken fra de øvrige kommunene i fylket. I Nordland har en valgt en annen løsning med sterkere innslag av spesialisering mellom forvaltningsenheten og avdelingskontorene.

#### *Pensjonsenheter*

Arbeids- og velferdsetaten har pensjonsenheter følgende steder:

- Steinkjer, Ålesund, Harstad, Porsgrunn og Oslo

Pensjonsenhetene i Steinkjer, Ålesund, Porsgrunn og Oslo har ansvar for å behandle krav om alderspensjon og beregner alderspensjon og uførepensjon. Videre kommer støtte- og kontrollopgaver knyttet til saksbehandlingen og kompetansekøer for telefoni. I tillegg har enheten i Oslo ansvaret for skanning av krav om alderspensjon og for å behandle utenlandssaker på pensjonsområdet. Enheten i Harstad har ansvaret for trekk, samordning med tjenstepensjon, utbetaling og regnskap på pensjonsområdet.

## **5.5 Ekspertgruppas vurdering**

Organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten med NAV-kontor og forvaltningsenheter bygger på prinsippet om at tilbudet til brukerne skal gis så nær brukerne som mulig, der det er behov for fysisk tilstedeværelse, samt høy grad av brukersamhandling. Øvrige oppgaver, som ikke krever samme grad av samhandling med eller fysisk nærhet til brukerne, er organisert mer sentralisert og betjener et større geografisk område enn den enkelte kommune.

Opprettelsen av NAV-kontor i samarbeid mellom kommune og stat er det sentrale organisatoriske grepet i NAV-reformen for å styrke arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken. Det er lagt opp til at NAV-kontoret skal være brukernes fysiske kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen og en dør inn til ytelser og tjenester.

Som følge av kravet om tilstedeværelse i samtlige kommuner er NAV-kontorene svært forskjellige i størrelse. Det er mange små kontorer. Over en tredel av NAV-kontorene har tre eller færre ansatte fra Arbeids- og velferdsetaten. Det er også store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontoret.

Kommunene kan velge å etablere NAV-kontor som interkommunalt samarbeid. Dette er foreløpig kun gjort i begrenset grad. Arbeids- og velferdsetaten har organisert såkalte tjenesteområder for mer faglig spesialisering av arbeidsoppgavene mellom NAV-kontor i tjenesteområdet, men dette har også et begrenset omfang.

Etter ekspertgruppas vurdering innebærer kravet om Arbeids- og velferdsetaten skal være til stede i alle kommuner at etatens ressurser blir svært spredt og kan redusere etatens muligheter til å bygge opp robuste fagmiljøer. Gruppen ser derfor positivt på både på at det etableres interkommunale NAV-kontor og at etaten organiserer flere NAV-kontor innenfor såkalte tjenesteområder.

Gruppen ser at det for små kommuner kan være hensiktsmessig å legge mange tjenester i NAV-kontoret fordi det i små kommuner er mindre spesialisering. Dette forklarer følgelig at antall tjenester som legges frivillig til NAV-kontoret avtar med kommunestørrelse

Andel kommuner som har tatt inn gjeldsrådgivning og flyktningtjenester øker med kommunestørrelse. Gjeldsrådgivning er en lovpålagt oppgave for kommunen etter gjeldsordningsloven, og etter gruppas vurdering er det vanskelig å forestille seg dette arbeidet organisert separat fra arbeidet med økonomisk sosialhjelp og generell økonomisk råd og veiledning. Det er derfor nærliggende å tro at forskjellen mellom små og store kommuner her mer reflekterer presisjonsnivået i avtalene enn en reell forskjell. For flyktningetjenester er det nærliggende å tro at dette mer reflekterer at mange små kommuner ikke mottar flyktninger, enn at små kommuner velger å legge flyktningearbeidet utenom NAV-kontoret.

Etter gruppas vurdering kan et stort antall kommunale tjenester vanskeliggjøre både NAV-kontorenes rolle i arbeidsmarkedspolitikken og utførelsen av de kommunale oppgaver som legges til NAV-kontorene. Ekspertgruppa viser i denne sammenheng til rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Ifølge avtalen er det tjenester som har et bredt selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus som bør vurderes lagt til NAV-kontoret.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har mange telefonhenvendelser og en effektiv og god håndtering av dem er viktig for brukernes møte med forvaltningen. Ekspertgruppa ser derfor positivt på opprettelsen av kundesentre og at det er et virkemiddel som både kan bedre kvaliteten i svarene og som kan skjerme NAV-kontorene.

Arbeids- og velferdsetaten har opprettet forvaltningsenheter for å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, og å sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen gjennom spesialisering. Etter ekspertgruppas vurdering er dette en hensiktsmessig spesialisering for at NAV-kontorene skal kunne dekke sin veileder og oppfølgingsrolle overfor bruker.

## 6 Arbeidsprosesser – formelle retningslinjer mv for samhandling og oppgaveløsning

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet er det redegjort for hvilke arbeidsprosesser og arbeidsdeling som er etablert mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter i Arbeids- og velferdsetaten. I kapitlet gis en omtale av de 5 hovedarbeidsprosessene som er etablert for oppgaveløsning i etaten. Disse dekker oppgaver tilknyttet mottak av henvendelser, informasjon, saksbehandling, utbetaling av ytelser og oppfølging av brukere og er å anse som formelle rutiner. Dette er formelle rutiner som er etablert for å understøtte oppgavedelingen. Det kan være avvik mellom de formelle rutinene og hva som faktisk gjøres i deler av organisasjonen.

Oppgaver i NAV-kontor og forvaltningsenheter beskrives per hovedprosess. Videre gis en beskrivelse av arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter for ytelsene; dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Også organisering og oppgavedeling når det gjelder stønad til enslige forsørgere og barnebidragsaker er kort omtalt.

Avslutningsvis beskrives hvor oppgaver på de ulike ytelsesområdene er plassert i Arbeids- og velferdsetaten i forhold til hvor oppgaven ble utført før etablering av etaten, dvs. en beskrivelse av om oppgaven er sentralisert, desentralisert eller har samme ansvars plassering som tidligere.

*Definisjoner:*

**Rutiner** beskriver detaljert hvilke arbeidssteg en aktivitet består av. Det kan være en eller flere rutiner knyttet til en aktivitet.

**Aktiviteter** er det mest detaljerte nivået i prosessbeskrivelsene. De viser en detaljert beskrivelse av oppgaver og beslutningspunkter, hvordan de utføres og av hvem.

**En prosess** er en rekke sammenhengende aktiviteter.

**Ansvars- og oppgavedeling** beskriver **hvem** som har ansvaret for bruker og for oppgaver i arbeidsprosessen, **hvor** i arbeidsprosessen at ansvaret går over fra en enhet til en annen enhet, **hva** som skal videresendes til neste enhet, og **hvor langt i en arbeidsprosess** en enhet skal ivareta oppgaveløsningen

Med **brukergrensesnitt** menes her et møtepunkt der brukeren kommer i kontakt med arbeids- og velferdsforvaltningen. Møtepunkt defineres vidt og omfatter personlig oppmøte på et NAV-kontor, og annen type kontakt (brev, telefon, e-post).

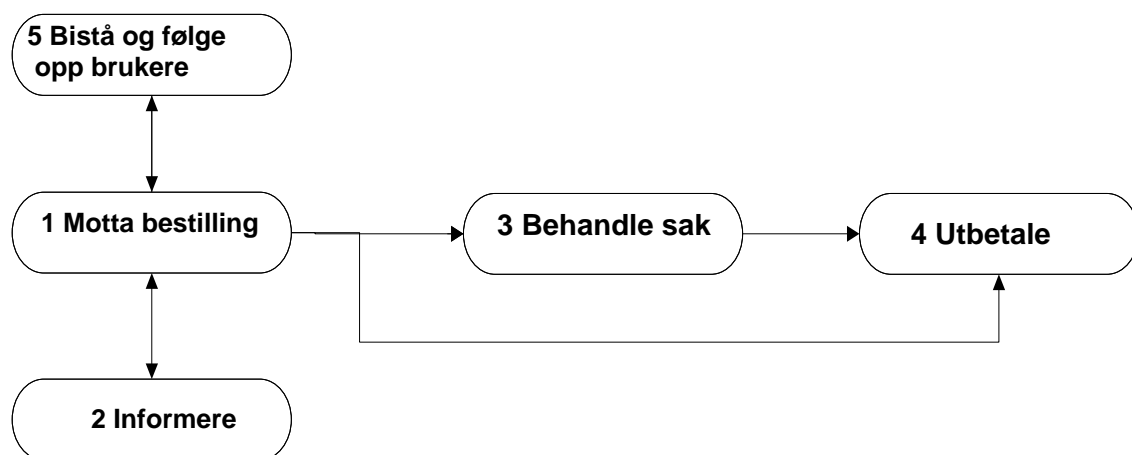
## 6.2 Hovedarbeidsprosesser i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har definert fem hovedarbeidsprosesser med en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter/spesialenheter. De fem hovedarbeidsprosessene er:

1. Motta krav/bestilling og beslutte behandling\*
2. Informere
3. Behandle sak
4. Utbetale
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet

Hovedprosessene viser saksproduksjon og arbeidsflyt i organisasjonen.

Figur 6.1 De fem hovedarbeidsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Hovedprosess 1 og 2 - Mottak av bestilling og informasjon er kjerneoppgaver for NAV-kontor og kundesenter. Alle enheter utfører oppgaver i HP 1 ved mottak av saker.

Hovedprosess 3 og 4 - Saksbehandling og utbetaling av ytelser er kjerneoppgaver for forvaltningsenheter og spesialenheter i Arbeids- og velferdsetaten.

Hovedprosess 5 - Alle oppgaver utføres i NAV-kontoret.

### 6.2.1 Nærmere om hovedarbeidsprosessene

#### *Hovedarbeidsprosess 1: Motta bestilling og beslutte behandling*

Denne prosessen omfatter mottak av henvendelser fra brukere eller samhandlere, ved fysisk oppmøte i NAV-kontor eller henvendelser til Arbeids- og velferdsetaten via andre kanaler, som for eksempel e-post, selvbetjeningsløsninger og telefon.

---

\* Motta bestilling henspiller seg på at bruker leverer en bestilling til NAV, som kan være å motta informasjon eller veiledning, eller behandling av et krav om ytelse eller tjeneste. Beslutte behandling henspiller seg på at Arbeids- og velferdsetaten ved mottaket avklarer hvilken type henvendelse bruker har fremsatt og hvem som er rette mottaker av henvendelsen, samt videreformidler henvendelse til rette mottaker, dersom den ikke løses i brukermøtet.

Prosesen dekker registrering av generell informasjon og saksrelatert informasjon (som kravskjemaer, klager, vedlegg og dokumentasjon til en sak) avklaring av hva som er brukers behov, videresending av post og dokumentasjon, og overføring av sak eller informasjon for videre behandling til riktig enhet.

Arbeidsprosessen utføres av NAV-kontoret, kundesenter samt av forvaltningsenheter ved mottak av sak eller informasjonshenvendelse.

Dersom et NAV-kontor er tilknyttet et kundesenter, er ansvaret for å utføre hovedarbeidsprosess 1 avhengig av hvilken kanal bruker benytter ved henvendelsen til Arbeids- og velferdsetaten. Dersom bruker henvender seg til etaten via telefon, har kundesenteret ansvaret for alle oppgaver i denne hovedarbeidsprosessen. Kundesenter avslutter saken dersom bruker har fått svar på forespørselen per telefon. Dersom forespørselen ikke kan løses av kundesenteret, registreres den i aktuelt fagsystem før den videresendes til NAV-kontoret, påført melding om at kontoret må kontakte bruker. I noen tilfeller kan kundesenterets oppgave være å videreformidle informasjon som er mottatt i en sak til rette mottaker, som kan være et NAV-kontor eller en forvaltningsenhet eller spesialenhet, avhengig av hvilken type sak det dreier seg om.

NAV-kontoret har ansvar for oppgaver i denne hovedarbeidsprosessen dersom brukeren henvender seg per post eller ved personlig fremmøte.

Ved mottak av post er NAV-kontorets oppgaver å:

- motta og bekrefte mottak av post ved stempel og registrering i fagsystem
- avklare innhold i krav/bestilling
- identifisere rette mottaker og videresende post

Ved personlig oppmøte er NAV-kontorets oppgaver å:

- avklare/kartlegge brukers situasjon (hvilken type henvendelse dette er, hvorfor bruker har tatt kontakt med etaten, hvilke tjenester/ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som kan være aktuelle), og dokumentere opplysninger mottatt fra bruker og informasjon som er gitt til bruker ved at opplysninger registreres inn i fagsystem
- kvalitetssikre og registrere henvendelse fra bruker i fagsystem, og dersom aktuelt, avtale ettersending av dokumentasjon/opplysninger
- fordele/oversende henvendelse til rett avdeling/ansatt i kontoret eller til annen enhet

Når en forvaltningsenhet mottar en sak fra NAV-kontoret, blir det ved mottaket tatt stilling til hvilken type sak som er mottatt, og hvilken avdeling/kø som er rette mottaker. De elektroniske oppgavene videresendes til oppgavelisten til den avdelingen som har ansvar for behandlingen av den aktuelle saken, der den blir hentet av saksbehandler for behandling.

Arbeidsprosess 1 starter ved at bruker tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten, enten ved å møte på NAV-kontoret, via telefon (kundesenter), e-post eller selvbetjeningsløsning og slutter ved at henvendelsen er bekreftet mottatt og løst gjennom å utføre nevnte oppgaver som er lagt inn i denne arbeidsprosessen, inklusiv videreformidlet til rette



mottaker. Denne mottakeren kan være en annen enhet eller en medarbeider i samme enhet avhengig av type henvendelse.

### *Hovedarbeidsprosess 2 Informere*

Denne arbeidsprosessen dekker mottak og behandling av informasjonshenvendelser. For eksempel en bruker som tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten med forespørsel om hva som er vilkårene for rett til en ytelse, eller hva som er fremgangsmåten for å melde seg som arbeidssøker.

Arbeidsprosessen utføres av NAV-kontoret, kundesenter eller andre enheter (forvaltningsenhet, hjelpemiddelsentral, pensjonsenhet) som får en informasjonshenvendelse.

Dersom brukeren henvender seg telefonisk til Arbeids- og velferdsetaten, besvares henvendelsen av kundesenter dersom det aktuelle NAV-kontoret er tilkoblet dette. Kundesenteret besvarer henvendelser fra brukere om status i sak, gir generell informasjon om etatens tjenester og ytelser, tilsvarende som NAV-kontoret dersom bruker tar kontakt ved personlig oppmøte. Dersom henvendelsen ikke kan løses av kundesenter, blir forespørselen registrert og videresendt til for eksempel NAV-kontor eller forvaltningsenhet som rette mottaker, som skal kontakte bruker tilbake.

Tilsvarende gjelder for forvaltningsenheter når de mottar en informasjonshenvendelse fra NAV-kontoret.

Kundesenter, NAV-kontoret, eller forvaltningsenhet (som har fått forespørsel videresendt) har som oppgave å:

- Besvare en informasjonshenvendelse, ev. formidle forespørselen videre til annen enhet/mottaker dersom den ikke kan besvares av første mottaker (eventuelt avtale å kontakte bruker tilbake og registrere avtale i fagsystem). Avklare med bruker om forespørselen er besvart.
- Registrere henvendelse som gjelder en sak som Arbeids- og velferdsetaten må ta stilling til/har til behandling og hvilken informasjon som er gitt i fagsystem.
- Dersom henvendelse ikke gjelder en spesifikk sak, kan medarbeideren selv vurdere om den skal registreres i fagsystem (for eksempel om bruker spør om en brosjyre eller får veiledning i bruk av selvbetjeningsløsning).
- Gi "NAV-initiert" informasjon til utvalgte grupper av brukere eller informere om utvalgte ytelser/tjenester til brukere/samhandlere (for eksempel som ledd i en informasjonskampanje).

Arbeidsprosessen starter ved at bruker eller samhandler har en forespørsel om informasjon, og avsluttes ved at forespørselen er besvart, ev viderefremidlet og dokumentert i fagsystem.

### *Hovedarbeidsprosess 3: Behandle sak.*

Denne arbeidsprosessen dekker saksbehandling av krav om tjenester eller ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten.

For noen av tjenesteområdene/ytelsene er oppgavene som omfattes av denne arbeidsprosessen delt mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet. Oppgavene på øvrige områder utføres i forvaltningsenheter, ev. andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten som har myndighet til å behandle krav om ytelse eller tjenester som det skal fattes vedtak om. Hvilke områder/ytelser som har delt saksbehandlingsansvar og hvilke som forvaltningsenhetene alene har et saksbehandlingsansvar for, er nærmere redegjort for i kap. 6.4.

NAV-kontorene og forvaltningene har i denne arbeidsprosessen som oppgave å:

- Kontrollere og kvalitetssikre om en sak som er mottatt er klar til behandling
- Innhente supplerende informasjon/dokumentasjon fra bruker/samhandler eller annen enhet i etaten ved behov
- Vurdere om bruker fyller vilkårene for ytelsen det er fremmet krav om
- Fatte vedtak i en sak – avgjøre saken ved å utforme et vedtaksbrev til bruker som beskriver avgjørelsen (innvilget eller avslått tjeneste/ytelse) og begrunnelse for denne.
- Registrere resultat i saken i fagsystem, slik at status i saken blir synliggjort for egen enhet, andre enheter og statistikk over behandlingstid blir oppdatert.
- Registrere beregningsdata i fagsystem og beregne ytelse eller tjeneste
- Sende melding om vedtak til bruker/samhandler eller annen enhet i etaten
- Journalføre og arkivere vedtaksbrev og annen dokumentasjon i saken.

Enklere saksbehandling knyttet til refusjon av utgifter til pasienttransport, var fram til 1. januar 2010 oppgaver som ble utført i NAV-kontorene. Denne oppgaven ble behandlet direkte i publikumsmottakene. Oppgaven er nå overtatt av helseforetakene. Behandling av frikort, som i stor grad utføres i mottakene i NAV-kontorene, skal fra 1. juli 2010 overføres til Helseøkonomiforvaltningen. Begge disse endringene er omtalt i kapittel 3.

Arbeidsprosess 3 Behandle sak starter ved at det mottas et krav om en tjeneste eller ytelse som er oversendt fra NAV-kontoret, og slutter ved at saksbehandlingen er utført/ saken er ferdigbehandlet, sluttresultatet er oppdatert i fagsystemet og det er sendt melding om utbetaling til rette instans slik at utbetalingsprosessen kan starte.

#### *Hovedarbeidsprosess 4 Utbetale*

Denne arbeidsprosessen dekker utbetaling av ytelse eller utgiftsrefusjon til bruker mv., inklusiv regnskapsføring i fagsystem og arkivering av bilaget for utbetalingen.

Arbeidsprosessen utføres hovedsakelig i forvaltningsenheter og NAV Pensjon Harstad (utbetaling av pensjon). Utbetalinger foretas også av andre enheter i etaten, som Hjelpemiddelsentraler og NAV Internasjonalt. Hvilke av disse enhetene som utfører oppgaven, varierer etter områdets/ytelsens karakter, og er nærmere redegjort for i kapittel 6.3.

Enheter som foretar utbetalinger har i denne arbeidsprosessen i oppgave å:

- Kontrollere og kvalitetssikre mottatt utbetalingsdokumentasjon fra brukere (per post) eller samarbeidsparter og at ytelsen/beløpet er klar for utbetaling (for

eksempel krav om sykepenger). Denne kontrollen kan for eksempel være å etterse at et sykepengekrav har underskrift fra bruker, og at bruker har besvart spørsmål om aktuelle krav for ytelsen.

- Innhente supplerende informasjon/dokumentasjon fra bruker eller annen enhet i Arbeids- og velferdsetaten ved behov, som for eksempel når krav om sykepenger mangler underskrift fra bruker, sende sykepengekrav i retur til bruker eller kontakte bruker per telefon/e-post, avhengig av type sak. Registrere utbetalingsdata, sende transaksjon til attestasjon (en annen medarbeider kontrollerer at utbetalingen stemmer – i samsvar med krav til internkontroll)
- Igangsette utbetalingen (løpende utbetaling eller engangsutbetaling)
- Oppdatere fagsystem med at utbetalingen er foretatt og arkivere regnskapsbilag for utbetaling

Arbeidsprosessen starter ved at en oppgave om å betale ut ytelse mottas fra en enhet eller avdeling som har fattet et vedtak om utbetaling av ytelse, og slutter ved at utbetalingen er igangsatt, regnskapsført og bilag for utbetalingen er arkivert.

#### *Hovedarbeidsprosess 5 Bistå og følge opp bruker for arbeid og aktivitet*

Denne arbeidsprosessen dekker kjerneoppgaver i NAV-kontorene og utføres kun av NAV-kontorene:

- Mottak av henvendelser – enkel kartlegging / identifisere behov for oppfølging eller veiledning
- Generell informasjon til brukere om egenaktivitet og bruk av selvbetjeningsløsninger i publikumsmottaket
- Bistå bruker med utfylling / innsending av ulike søknader
- Enkel behovsavklaring og veiledning, (for eksempel ved at veileder og bruker forflytter seg til samtalerom i tilknytning til mottak)
- Korttidsoppfølging – om denne oppgaven utføres i publikumsmottaket avhenger av organiseringen i det enkelte NAV-kontor, jf. omtale i kapittel 5.

I NAV-kontor som er organisert med egne oppfølgingsteam utføres oppgaver som:

- Gjennom samtaler (timeavtaler) bistå bruker med avklaring av egen situasjon og bistandsbehov fra NAV-kontoret
- Bistå brukere og arbeidsgivere med å utarbeide avtale/plan for aktivitet
- Avtale med brukere hvordan plan skal følges opp, hva skal være fremtidige møtepunkt eller når planer skal evalueres eller avsluttes
- Vurdere behov for bruk av tjenester, tiltak eller ytelser (brukernære vurderinger)
- Dokumentere vurderinger og planer som er utarbeidet i fagsystem i brukers oppfølgingssak
- Etter avtale med bruker og sammen med bruker evalueres gjennomføringen av avtale/plan
- Iverksette tiltak i tråd med brukers behov og plan
- Informere andre enheter om planer, tiltak eller aktivitet som har relevans for ytelser eller rettigheter (for eksempel til forvaltningsenhet eller utbetalingsenhet hvis det skjer en hendelse i oppfølging som har konsekvens for ytelse eller utbetaling, for eksempel at bruker avslutter en utdanning, blir syk eller kommer i arbeid)
- Sammen med bruker vurdere behovet for andre ytelser eller tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten eller eksternt når det er aktuelt med opphør av en avtale/plan

Prosessen starter med at informasjon er mottatt og potensielle brukere er plukket ut for oppfølging. Utvelgelse av brukere som kan være aktuelle for oppfølging skjer i HP 1. Dette kan være oppfølging av bestemte brukere/brukergrupper initiert av NAV-kontoret, eller det kan være et mottatt krav om en ytelse som forutsetter en plan og oppfølging.

Prosessen slutter ved at bruker er kommet i arbeid, eller planen er avsluttet fordi det er vurdert at oppfølging skal avsluttes helt fra Arbeids- og velferdsetatens side. Dette kan være aktuelt dersom det er aktuelt med andre tjenester eller ytelser, for eksempel dersom bruker skal gå over på hel uførepensjon. Dersom helsetilstand bedres slik at arbeidsaktivitet igjen blir mulig, vil det igjen bli aktuelt å starte opp med oppfølging fra NAV-kontoret.

Selv om oppfølging med mål arbeid og aktivitet avsluttes fra NAV-kontorets side, vil bruker fortsette å motta tjenester fra NAV-kontoret dersom bruker har behov for informasjon eller det er aktuelt å søke om ytelser eller tjenester, som for eksempel hjelpemidler eller hjelpetønad.

Oppfølgingsprosessen ble utformet slik at den kan benyttes om bruker er arbeidssøker, sykmeldt arbeidstaker, enslig forsørger, under rehabilitering eller attføring (nå erstattet av arbeidsavklaringspenger). Arbeidsprosessen skal stimulere til egenaktivitet og ansvarliggjøre bruker og skal synliggjøre krav som stilles til bruker og konsekvenser om bruker bryter forpliktelser, inkludert kobling mot ytelsesløpet.

## **6.3 Arbeidsprosesser og grensesnitt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter – etter tjenesteområde/ytelse**

### **6.3.1 Innledning**

Med utgangspunkt i omtalen foran kan arbeidsprosesser og ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter (der vi ikke tar med kunde-/kontaktsenter) som gjelder krav om ytelser oppsummeres som følger:

- Oppgaver i hovedprosess 1 og 2 (motta krav/beslutte behandling og informere) utføres i utgangspunktet av NAV-kontoret, uavhengig av om bruker kontakter NAV-kontoret per post eller ved personlig oppmøte. Mengden av oppgaver som utføres av NAV-kontoret varierer imidlertid noe fra ytelse til ytelse.
- Oppgaver i hovedprosess 3 (behandle sak) utføres i hovedsak av forvaltningsenhetene, men med unntak for enkelte sentrale ytelser der ansvaret for oppgaveløsningen er delt
- Oppgaver i hovedprosess 4 (utbetale) utføres i hovedsak av forvaltningsenhetene, samt i pensjonsenheter
- Oppgaver i hovedprosess 5 (bistå og følge opp bruker for arbeid og aktivitet) utføres i sin helhet av NAV-kontorene

Ytelsene som Arbeids- og velferdsetaten forvalter, kan inndeles i to hovedgrupper;

1. Ytelser med aktivitetskrav (for eksempel dagpenger, ytelser til enslig mor/far, sykepenger, attføringsytelser, rehabiliteringspenger og uføreytelser) og

2. Ytelser uten aktivitetskrav (for eksempel barnebidrag, foreldrepenger, kontantstøtte, grunn- og hjelpestønad)

Med aktivitetskrav menes at brukeren, som et vilkår for rett til ytelsen, skal delta i utvalgt aktivitet, som for eksempel under utdanning, i arbeidstrening eller under medisinsk behandling for rett til arbeidsavklaringspenger.

Ansvarsdelingen er ulike for de to hovedtypene av ytelser. Hovedforskjellen gjelder oppfølgingsoppgaver fra NAV-kontoret i HP5, som ikke er aktuelt for ytelser uten aktivitetskrav. For disse ytelsene er NAV-kontorets oppgaver begrenset til mottak av krav eller forespørsel om informasjon (HP 1 og HP2). Det er også viktige forskjeller i ansvarsdeling når det gjelder saksbehandling (HP3). Disse forskjellene gjelder i noen grad også mellom ytelser med aktivitetskrav. De konkrete forskjellene i ansvarsdeling er nærmere beskrevet i avsnitt 6.3.2 for ytelser med aktivitetskrav og i avsnitt 6.3.3 for ytelser uten aktivitetskrav.

For å beskrive og tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom og innen de ulike arbeidsprosessene har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet spesifikke rutiner både for NAV-kontor og forvaltningsenheter på alle ytelsesområdene, samt generelle rutiner for behandling av post, telefon, e-post, og for arkivering. Som støtte til arbeidsprosessene benyttes nasjonale kvalitetsstandarder, fagrutiner og rundskriv, samt brukerveiledninger til fagsystem for å sikre lik en lik gjennomføring av oppgavedelingen.

### **6.3.2 Ytelser med aktivitetskrav**

For ytelser med aktivitetskrav foretar NAV-kontoret oppfølging av brukere der målet er arbeid og aktivitet.

Ytelser med aktivitetskrav omfatter:

- dagpenger,
- ytelser til enslig mor/far,
- sykepenger,
- attføringsytelser (erstattet av AAP),
- rehabiliteringspenger (erstattet av AAP)
- tidsbegrenset uførestønad (erstattet av AAP)
- arbeidsavklaringspenger (AAP)
- gradert uførepensjon
- ventelønn

#### ***Nærmere beskrivelse av arbeidsprosesser og ansvarsdeling for enkelte ytelser med aktivitetskrav***

Ekspertgruppa har valgt å gi en mer inngående beskrivelse av arbeidsprosess og ansvarsdeling for ytelsene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og stønad til enslige forsørgere. Ytelsene er valgt dels fordi de har avvikende ansvarsdeling i forhold til hovedregelen, dels fordi de forutsetter rask behandling og utbetaling, og det dreier seg om store saksvolum. I tillegg kommer også utfordringer knyttet til restanser for flere av disse ytelsene.

Ansvarsdeling for uførepensjon er stort sett det samme som for de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Beskrivelsen på uførepensjonsområdet gjelder derfor i hovedsak også for disse ytelsene.

Under kapittel 6.3.3. har gruppa en tilsvarende beskrivelse av barnebidragsområdet, på grunn av spesielle utfordringer med arbeidsdelingen her.

### *Dagpenger*

Hovedvilkår for rett til dagpenger:

- Den arbeidsledige må være medlem i folketrygden og bo eller oppholde seg i Norge, og må forut for ledigheten ha hatt en viss arbeidsinntekt som arbeidstaker. Vanlig arbeidstid må være redusert med minst 50 prosent, og den arbeidsledige må stå tilmeldt NAV-kontoret som reell arbeidssøker
- Den arbeidsledige må ha hatt en minsteinntekt og må melde seg som arbeids- og stønadssøker ved NAV-kontoret ved å sende meldekort skriftlig eller elektronisk.
- Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør og villig og klar til å ta ethvert arbeid/delta i arbeidsrettete tiltak, hvor som helst i landet, og uavhengig av om det er på heltid eller deltid

Dagpengene stanses hvis stønadsmottakeren uten rimelig grunn unnlater å gjennomføre avtalt aktivitet.

### *Prosessbeskrivelse:*

Ved mottak av krav om dagpenger per post skal NAV-kontoret kun sjekke om bruker er registrert som arbeidssøker. Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret utføre de oppgaver som omfattes av HP 1, dvs. foreta en enkel kvalitetssikring sammen med bruker, samt registrere mottatt henvendelse for å dokumentere gitt informasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og NAV-kontoret.

Opplysninger om bruker er registrert som arbeidssøker og annen type informasjon som ev. er mottatt, oversendes forvaltningsenheten, som fatter vedtak om rett til dagpenger, beregner ytelse (HP3) og iverksetter utbetaling av dagpenger (HP4).

Ved valg av dagens oppgavedeling for dagpenger, er det vektlagt at dagpenger er en livsoppholdsyttelse med stort saksvolum, krav om kort behandlingstid (80 prosent av sakene skal være anvist til utbetaling til brukere innen 21 dager) og lite innslag av skjønn. NAV-kontoret har ansvaret for oppfølging av brukere som mottar dagpenger (HP 5) og skal påse og følge opp at aktivitetskrav blir oppfylt, som for eksempel at bruker er reell arbeidssøker.

13 av fylkene hadde allerede sentralisert dagpengeområdet i forvaltningsenheter før etablering av Arbeids- og velferdsetaten, en organisering som ble utvidet til å omfatte alle fylker i 2008.

Området har mange likheter med sykepenger, der det er valgt tilsvarende oppgavedeling mellom NAV-kontor og forvaltning.

#### *Sykepenger:*

Hovedvilkår for rett til sykepenger:

- Den sykmeldte må være arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade og må ha vært i jobb i minst fire uker (opptjeningstid)
- Arbeidsutførheten må ha medført tap av pensjongivende inntekt og inntektsgrunnlaget for sykepenger må utgjøre minst 50 prosent av grunnbeløpet (1/2 G).
- Arbeidsuførheten må kunne dokumenteres med egenmelding eller erklæring fra lege, kiropraktor eller manuellterapeut.
- Den sykmeldte skal så tidlig som mulig forsøkes i arbeidsrelatert aktivitet, og skal sammen med arbeidsgiver innen seks uker lage en oppfølgingsplan for en rask vei tilbake til arbeid.
- Ved gradert sykmelding kan det ytes sykepenger tilsvarende graden av arbeidsuførhet. Sykepengene kan graderes fra 100 prosent ned til 20 prosent.

Ved sykmelding i ett år opphører retten til sykepenger.

Det er gitt spesielle regler for rett til sykepenger til særskilte grupper, som selvstendignæringsdrivende, frilansere, sjømenn, fiskere, vernepliktige, brukere som har vært ute av inntektsgivende arbeid.

#### *Prosessbeskrivelse:*

Sykmeldinger (mottas både elektronisk og på papir) vurderes av NAV-kontoret, som en del av HP 1. Sykmelding som godkjennes blir registrert manuelt. Dersom sykmeldingen underkjennes, må bruker, arbeidsgiver, lege og forvaltningsenhet informeres om avslaget. Flertallet av de elektroniske sykmeldingene blir nå automatisk registrert i fagsystem. NAV-kontoret vurderer om det skal skje en oppfølging av sykmeldingstilfellet før det automatisk blir gitt varsel om oppfølging på 6 ukers-tidspunktet. Veileder som skal gjennomføre oppfølging får beskjed om dette. Sykmeldinger skal registreres i fagsystem samme dag som de mottas.

Legeerklæringer, som normalt mottas per post kontrolleres mht. underskrift av lege og registreres inn i fagsystem, som del av HP 1. Dersom legeerklæringen kan ha konsekvens

for ytelsen, notatfører NAV-kontoret vurderingen i fagsystem og sender en oppgave med høy prioritet til forvaltningsenheten.

Ved mottak av krav om sykepenger per post skal NAV-kontoret kun stemple dette og sende kravet videre til forvaltningsenheten. Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret utføre de oppgaver som omfattes av HP 1, dvs. foreta en enkel kvalitetssikring sammen med bruker, samt eventuelt registrere tilleggsinformasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og NAV-kontoret som er relevant for sykepengesaken.

Forvaltningsenheten vurderer vilkår for rett til sykepenger, fatter vedtak om rett til sykepenger eller avslag på sykepenger, beregner ytelsen (HP 3) og utbetaler sykepenger til brukere eller arbeidsgivere (HP 4).

For sykepenger under utenlandsopphold, ved søknad om unntak fra arbeidsgiver-ansvaret og forsikring for sykepenger gjelder særskilte rutiner:

Søknadene skal registreres i NAV-kontoret uavhengig av hvilken kanal kravet er mottatt via. Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret utføre de oppgaver som omfattes av HP 1, dvs. foreta en enkel kvalitetssikring sammen med bruker, samt eventuelt registrere tilleggsinformasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og NAV-kontoret som er relevant for saken. Ved registrering av sak i Gosys (system for innregistrering av saker og oppgavefordeling) opprettes automatisk sak i fagsystem (Infotrygd). Ved mottak per post bekreftes søknad mottatt ved stempel, registreres inn i fagsystem og videreformidles til veileder som skal behandle den i kontoret. NAV-kontoret vurderer og dokumenterer i fagsystem om vilkårene er oppfylt (HP 3), før søknaden og en oppgave i Gosys sendes til forvaltningsenheten.

Forvaltningsenheten fatter vedtak, informerer bruker og iverksetter vedtaket (HP 3 og evt. HP 4).

NAV-kontoret har ansvar for å sikre at sykmeldte får hensiktsmessig oppfølging, jf. HP5 Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet. Dersom den sykmeldte ikke er i aktivitet ved 8 uker og det ikke foreligger unntaksgrunn vil utbetaling av sykepenger bli stanset automatisk. NAV-kontoret skal vurdere om det foreligger unntaksgrunn, og sende vurderingen til forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten skal ved stans av sykepenger fatte vedtak og varsle bruker og eventuelt arbeidsgiver.

Ved valg av dagens oppgavedeling på sykepenger, er det vektlagt at sykepenger er en livsoppholdsytelse med svært stort volum og krav om kort behandlingstid.



## Arbeidsavklaringspenger (AAP)

### *Hovedvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger:*

- Arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det sentrale er hvor mye svekket helse påvirker mulighetene til å være i inntektsgivende arbeid.
- Arbeidsavklaringspenger gis under aktiv behandling, under gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, under arbeidsutprøving (opptrapping etter sykdom), eller under oppfølging fra NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt.
- Stønadsmottaker må bo og oppholde seg i Norge og være mellom 18 og 67 år og må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden i minst tre år før det søkes om AAP.

Hvor lenge det gis arbeidsavklaringspenger vil avhenge av behovet for å være i arbeidsrettet aktivitet. Som hovedregel kan det likevel ikke mottas arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år.

### *Prosessbeskrivelse:*

Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret utføre de oppgaver som omfattes av HP 1, dvs. foreta en enkel kvalitetssikring sammen med bruker, samt eventuelt registrere tilleggsinformasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og NAV-kontoret som er relevant for sykepengesaken.

Dersom søknad om AAP mottas fra bruker per post, skal NAV-kontoret som del av HP 1 bekrefte mottatt søknad ved stempel og registrering i Gosys. NAV-kontoret sender brev med informasjon om saksbehandlingstid til bruker.

Søknad om arbeidsavklaringspenger skal først behandles av NAV-kontoret som skal fatte vedtak om nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom/skade/lyte i HP 3, (jf. folketrygdloven § 11-5). Deretter skal søknaden oversendes til forvaltningsenheten som vurderer/kontrollerer mot alders-, medlemskrav og krav om ev. tilleggsstønader, (jf. folketrygdlovens § 11-13), og som iverksetter utbetaling av ytelse (HP 3 og HP 4).

Søknad om tilleggsstønader som er sendt per post til NAV-kontoret blir sendt direkte til forvaltningsenhet forutsatt at det finnes et iverksatt vedtak fra NAV-kontoret etter folketrygdloven § 11-5.

NAV-kontoret skal vurdere om brukeren skal få fritak fra plikten til selv å sende inn meldekort, vurdere og fatte vedtak om vilkår som ung ufør er oppfylt, om ytelse skal beregnes etter regler for yrkesskade eller på grunn av yrkessykdom, og vilkår for arbeidsutprøving er oppfylt.

For arbeidsavklaringspenger er det følgelig valgt en oppgavedeling der NAV-kontoret fatter vedtak på vurdering av arbeidsevnen og en del andre vurderinger. Forvaltningsenheten fatter vedtak på rett til arbeidsavklaringspenger på grunnlag av NAV-kontorets vedtak og egen kontroll av formelle lovkrav, og iverksetter utbetaling av ytelsen.

Ved valg av oppgavedeling er det lagt vekt på å unngå overlappende eller dobbeltarbeid, og sikre NAV-kontorene reell myndighet ved at vurderinger som er foretatt av NAV-kontoret ikke skal kunne overprøves av forvaltningsenhetene. Erfaringer fra uførepensjonsområdet har vært viktig for utformingen av denne ansvarsdelingen, jf. omtale nedenfor. I tillegg bygger valg av oppgavedeling på erfaringer fra forvaltningen av attføringspenger i tidligere Aetat.

### *Uførepensjon*

Hovedvilkår for rett til uførepensjon:

- Den uføre må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene og må være mellom 18 og 67 år.
- Inntektsevnen må være nedsatt på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Sykdommen, skaden eller lytet må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen.
- Den uføre må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen og inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent.

For unge uføre gjelder spesielle regler.

Uførepensjon blir i hovedsak beregnet på samme måte som alderspensjon. Uførepensjonen består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon.

Ved mottak av krav om uførepensjon per post eller ved personlig oppmøte utfører NAV-kontoret oppgaver som ordinært omfattes av HP 1 og HP 2, slik disse arbeidsprosessene er beskrevet foran i kapittel 6.3.

I hovedprosess 3 - saksbehandling, er det lagt opp til en delt oppgaveløsning mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet. NAV-kontoret foretar en vurdering av om bruker fyller vilkårene om gjennomgått hensiktsmessig behandling, om arbeids- og inntektsevnen er varig redusert med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte (i forhold til tidligere og alle relevante yrker), og om attføring er prøvd (kalt ”brukernære vilkår”).

NAV-kontorets vurdering av brukernære vilkår, samt eventuelt øvrig informasjon og dokumentasjon sendes så videre til forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten vurderer øvrige vilkår, som for eksempel medlemsvilkår i folketrygden, fastsetter uføregrad og

inntektsnivå/-grunnlag før uførhet, inntektsgrense for gradert uførepensjon og fatter vedtak om rett til uførepensjon. Som premiss for vedtaket skal forvaltningsenheten legge NAV-kontorets vurdering av de brukernære vilkårene til grunn. Dersom det er mangler i vurderingen fra NAV-kontorets side, skal forvaltningsenheten ta kontakt med NAV-kontoret, og sende saken tilbake til kontoret, som så skal supplere vurderingen før den på nytt kan behandles i forvaltningsenheten. Først når ny vurdering fra NAV-kontoret er mottatt og har den nødvendige kvalitet, blir saken ferdigbehandlet i forvaltningsenheten.

Forvaltningsenheten har imidlertid ansvaret for hele vedtaket og skal kunne prøve alle vilkår for ytelsen, inklusive ansvaret for – dersom vedtaket påklages – å foreta en ny vurdering og ev. omgjøre vedtaket.

En klage som gjelder vurderinger som er foretatt av NAV-kontoret blir sendt til NAV-kontoret, som i klagesaken foretar en ny vurdering av de påklagede vilkårene, før saken sendes til forvaltningsenhet for ferdigbehandling av klagesak. Oppgavedelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter for klagesaker er følgelig tilsvarende som for behandling av øvrig stønadsak. Rutinene som er etablert på dette området, med dialog mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene om kvaliteten på NAV-kontorets vurderinger, må ses i lys av at NAV-kontor og forvaltningsenheter er likestilte enheter på samme nivå. Dette i motsetning til tidligere oppgavedeling i tidligere trygdeetat, der fylkesledd og ressurskontor var overordnet trygdekontorene i en to-trinnsbehandling av uførepensjonskravet, jf. kapittel 4.

Ved valg av oppgavedeling på uførepensjon ble det lagt vekt på å etablere en oppgavedeling som kan sikre kvalitet og økt grad av likebehandling, samt NAV-kontorets behov for å få frigjort kapasitet til økt oppfølging av brukere for arbeid og aktivitet. Analyser av tidligere arbeidsprosesser viste dessuten at for få utlandssaker ble identifisert i trygdekontorene og at kompetansen på vurdering av medlemsvilkår var lav og varierende i trygdekontorene. Det ble derfor valgt en oppgavedeling der forvaltningsenhetene har ansvar for vurdering av medlemsvilkår og økonomiske vilkår for ytelsen.

Beregning (HP 3) og utbetaling (HP 4) av uførepensjonsytelse følger et eget løp som kort omtales nedenfor.

Erfaringer viser at delt oppgaveløsning mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet på dette området kan medføre risiko for dobbeltarbeid og overprøving ved at de samme vurderinger utføres i begge enheter. Oppgavedelingen på uførepensjonsområdet er derfor nå under revurdering i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Se nærmere omtale under kapittel 11.

#### *Spesielt om beregning og utbetaling av uførepensjon*

NAV Pensjonsenheter er opprettet for å saksbehandle og utbetale pensjonsytelser. Det er opprettet i alt fem nasjonale pensjonsenheter.

Pensjonsenhetene har også ansvaret for å utarbeide vedtaksbrev på uførepensjon (HP 3), og ansvar for å saksbehandle og fatte vedtak på forsørgingstillegg der krav fremsettes separat fra uførepensjonskravet. Pensjonsenheten har ansvaret for å beregne uførepensjon, avklare og foreta samordning mot tjenestepensjonsordninger og eventuelt skatt, påleggstrekk og kommunale refusjonskrav.

Den ene av pensjonsenhetene – NAV Pensjon Harstad har ansvaret for utbetaling av pensjoner (HP 4) til bruker. Enheten regnskapsfører ytelse og arkiverer bilag for utbetaling. Fra 1. oktober 2010 endrer NAV Pensjon Harstad status fra å være pensjonsenhet til å bli en Økonomienhet i Arbeids- og velferdsetaten.

Ved valg av oppgavedeling mellom forvaltningsenheter og pensjonsenheter ble det vektlagt at pensjonsenhetene ville ha god kompetanse på beregning av pensjoner og avklaring av samordning. Beregning av uførepensjon ble derfor lagt til pensjonsenheten. Det ble også vektlagt at medarbeidere i pensjonsenhetene ville ha god kompetanse på bruk av Pesys (nytt saksbehandlingssystem for pensjon). Forvaltningsenheten har som nevnt foran beholdt ansvaret for å fatte vedtak om uførepensjon, og et delt saksbehandlingsansvar med NAV-kontoret.

#### *Stønad til enslig forsørger*

Stønad til enslige forsørgere er et område hvor det i perioder stilles krav til aktivitet, og det i perioder ikke vil være krav til at bruker er i aktivitet. Ansvarsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter har likhetstrekk med ansvarsdelingen for ytelser uten aktivitetskrav, mens oppfølgingsprosessen i NAV-kontorene i perioder er lik ytelser med aktivitetskrav. Dette vanskeliggjør NAV-kontorets oppfølgingsløp når det gjelder ansvar for HP 1 Motta bestilling, HP 2 Informere, samt HP 5 Bistå og følge opp brukere. Området kjennetegnes med relativt lange saksbehandlingstider og mange ubehandlede saker, jf. kapittel 9.

#### *Hovedvilkår for rett til stønad til enslig forsørger:*

- For rett til overgangsstonad må mottaker være ugift, skilt eller separert og ha omsorg for barn.
- Dersom barnet er under tre år, står forsørger i utgangspunktet fritt til å velge å være i aktivitet (arbeid eller utdanning).
- Fra barnet fyller tre år, stilles det krav om aktivitet som utgjør minst halvparten av full tid eller enslig forsørger må være registrert hos NAV som reell arbeidssøker.
- Overgangsstonad gis i utgangspunktet i opptil tre år, og kan ytes i inntil 6 år etter særskilte regler, og på visse vilkår til barnet fyller 18 år.
- Det kan gis stønad til utdanning for en avgrenset periode.
- Det kan på visse vilkår gis stønad til barnetilsyn til barnet har fullført fjerde skoleår

#### *Prosessbeskrivelse:*

Ved mottak av krav om stønad til enslig forsørger per post skal NAV-kontoret kun stemple kravet og sende saken videre til forvaltningsenheten (HP 1), som fatter vedtak om rett til ytelse, beregner ytelse (HP3) og iverksetter utbetaling (HP4).

Ved personlig oppmøte vil NAV-kontoret utføre de oppgaver som omfattes av HP 1, dvs. foreta en enkel kvalitetssikring sammen med bruker, samt registrere mottatt henvendelse for å dokumentere gitt informasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og Arbeids- og velferdsetaten.

NAV-kontoret skal vurdere de skjønsmessige vilkårene for utdanningsstønad (HP 3), samt vurdere om bruker skal stå som reelt arbeidssøker. Vurderingene sendes til forvaltningsenheten, som vurderer øvrige vilkår i saken, og fatter vedtak om rett til stønad (HP 3). Forvaltningsenheten har det formelle ansvaret for de samlede vurderinger som ligger til grunn for vedtaket. Forvaltningsenheten vurderer i tillegg vilkår for rett til overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, fatter vedtak i sak (HP 3) og utbetaler ytelser (HP 4).

NAV-kontoret skal vurdere oppfølging av bruker (HP 5) og i samråd med brukeren fastsette oppfølgingspunkter, avhengig av brukerens behov for bistand, barnets alder og reglene for hvor lenge stønad som enslig mor eller far kan gis. Regelverket gir enslig forsørger anledning til å være hjemme med barn under tre år, men NAV-kontorene skal likevel starte oppfølgingen så tidlig som mulig for å sikre at bruker kan benytte stønadstilbudet best mulig med tanke på utdanning og selvforsørgelse ved eget arbeid. Enslig forsørger som ikke har yrkesutdanning skal motiveres for utdanning og gis informasjon om sine rettigheter til utdanningsstønad. Når det yngste barnet fyller tre år, er det krav til yrkesrettet aktivitet. Det skal derfor alltid fastsettes et eget oppfølgingspunkt når barnet fyller to og et halvt år, slik at nødvendig aktivitet kommer i gang i tide.

Ihht. regelverket for stønad til enslig forsørger vil ytelser til enslig forsørger i perioder ha aktivitetskrav og i perioder være uten aktivitetskrav, noe som får konsekvenser for om bruker skal følges opp av NAV-kontoret. Dersom forvaltningsenheten i løpet av oppfølgingsperioden fatter vedtak om rett til overgangsstønad må NAV-kontoret på nytt vurdere hvilken betydning dette får for oppfølgingsprosessen. Forvaltningsenheten sender oppgave til NAV-kontoret dersom det er et vilkår for rett til stønad at vedkommende er i arbeid/utdanning, eventuelt tilmeldt som reell arbeidssøker og dette ikke er vurdert av NAV-kontoret. Dersom det ikke er aktuelt med arbeid/utdanning kan bruker likevel få stønad i inntil 3 år.

### ***Samlet oversikt over arbeidsprosesser og ansvarsdeling for ytelser med aktivitetskrav***

Tabell 6.1 gir en skjematisk oversikt over arbeidsdeling for de omtalte ytelsene, og for enkelte andre ytelser med aktivitetskrav.

Tabell 6.1: Skjematisk oversikt over arbeidsdeling og grensesnitt for ytelser med aktivitetskrav.

Ytelse	Aktivitet
Dagpenger	NAV-kontoret skal kontrollere at bruker er registrert som arbeidssøker og ta kontakt med bruker for å sikre registrering dersom han/hun ikke er registrert som arbeidssøker ved fremsettelse av krav (HP 1). Forvaltningsenheten fatter vedtak om rett til dagpenger, beregner ytelse (HP 3) og iverksetter utbetaling av dagpenger (HP 4). NAV-kontoret skal påse og følge opp at aktivitetskrav blir oppfylt.
Individstønad	NAV-kontoret sender krav om stønad til forvaltningsenheten som fatter vedtak om ytelse (HP 3) etter at NAV-kontoret har besluttet inntak på tiltak (HP 5).
Ytelser til enslig mor/far (krav om overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskott til flytting)	Det er NAV-kontoret som skal vurdere utdanningen og har ansvaret for vurdering av de skjønnsmessige vilkårene for utdanningsstønad (folketrygdloven 15-12) (HP 3). Forvaltning fatter vedtak om utdanningsstønad på bakgrunn av NAV-kontorets vurderinger. Forvaltning vurderer og avgjør om bruker har rett til overgangsstønad/stønad til barnetilsyn. Forvaltning fatter alle vedtak om stønad til enslig mor eller far og utbetaler ytelsene (HP 3 og 4). NAV-kontoret har ansvaret for vurdering og utløsning av oppfølgingsaktiviteter for brukere med ytelser til enslig mor/far (HP 5).
Sykepenger	NAV-kontoret fatter vedtak om sykepenger ved aktiv sykmelding, og ved friskmelding til arbeidsformidling, samt vedtak om sykepenger i stedet for reisetilskudd og arbeidsplassvurdering av ergo-/fysioterapeut (HP 3). Krav om øvrige typer sykepenger behandles i forvaltning, som også utbetaler alle typer sykepenger (HP 3 og 4). NAV-kontoret vurderer om vilkår i folketrygdloven § 8-9 tredje ledd, for rett til sykepenger under utenlandsopphold er oppfylt, samt om vilkår for rett til unntak fra arbeidsgiveransvaret, før søknader sendes til forvaltning som fatter vedtak.
Attføringsytelser	NAV-kontoret hadde ansvaret for vurdering av medisinske vilkår (tidligere folketrygdloven § 11-5) (HP 3) før krav om attføringspenger ble oversendt forvaltningsenheten. Forvaltningsenhet fattet vedtak om rett til ytelse, beregnet ytelse og iverksatte utbetaling av ytelse (HP 3 og 4). Erstattet av arbeidsavklaringspenger der NAV-kontorene har vedtaksmyndighet.
Rehabiliteringspenger/tidsbegrenset uførestønad	NAV-kontoret hadde ansvaret for å vurdere medisinske vilkår mv. for ytelsen og å foreta en arbeidsevnevurdering før kravet ble oversendt forvaltningsenheten (kalt vilkårsvurdering 1 – HP 3). Forvaltningsenheten skulle legge denne vurderingen til grunn i sin videre behandling av krav om rehabiliteringspenger/uføreytelser. Forvaltning vurderer øvrige vilkår (kalt vilkårsvurdering 2) og har ansvaret for at alle vilkår er vurdert og dokumentert med nødvendig kvalitet, før den fatter vedtak (HP 3), og iverksetter utbetaling (HP 4).
Uførepensjon (gradert)	NAV-kontoret har ansvaret for å vurdere medisinske vilkår mv. for ytelsen før kravet oversendes til forvaltningsenheten (kalt vilkårsvurdering 1 – HP 3). Forvaltningsenheten skal legge denne

Ytelse	Aktivitet
	<p>vurderingen til grunn i sin videre behandling av krav om uføreytelser. Forvaltning vurderer øvrige vilkår (kalt vilkårsvurdering 2) og har ansvaret for at alle vilkår er vurdert og dokumentert med nødvendig kvalitet, før den fatter vedtak (HP 3), og sender saken over til pensjonsenheten for avklaring av samordning og beregning av ytelse, samt utbetaling (HP 4).</p>
<p>Arbeidsavklaringspenger:</p> <p>Søknad om arbeidsavklaringspenger, inkludert søknad om stønad som ”ung ufør”, og søknad om tilleggsstønader (flytting, hjemreise eller daglig reise)</p>	<p>Søknad om AAP skal først behandles av NAV-kontoret som skal vurdere arbeidsevnen og fatte vedtak etter folketrygdloven § 11-5 (nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom/skade/lyte). Deretter skal søknaden oversendes til forvaltning som skal fatte vedtak om arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-13. Søknad om tilleggsstønader sender NAV-kontoret til forvaltning, som fatter vedtak og iverksetter utbetaling av tilleggsstønad.</p> <p>Meldepliktvrdering: NAV-kontorene skal vurdere om brukeren skal få fritak fra plikten til selv å sende inn meldekort, evt gis fritak tilbake i tid, samt vurdere om det foreligger rimelig grunn til for sen innsendelse av meldekort (folketrygdloven § 11-7) (HP 3). Forvaltning beregner riktig ytelse og etterbetaler eller starter feilutbetalingssak, avhengig av om bruker har fått for lite/for mye stønad utbetalt.</p> <p>Dersom det ikke lenger er behov for aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging (avslag etter folketrygdloven § 11-6): Bruker er ferdig avklart og skal søke arbeid, eller bruker er aktuell for uførepensjon, fatter NAV-kontoret vedtak om at behov for bistand avsluttes (avslag etter folketrygdloven §11-6). Forvaltningsenheten gir avslag på arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader i samsvar med avslutningsvedtaket fra NAV-kontoret etter § 11-6. Ved avslutning av sak på grunn av manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten eller fravær (avslag etter folketrygdloven §§ 11-8 og 11-9), vurderer NAV-kontoret vilkår og innstiller til vedtak. Forvaltning fatter opphørsvedtak på arbeidsavklaringspenger.</p>
<p>Arbeidsmarkedstiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AMO-kurs, som for eksempel:</li> <li>  Opplæringskurs/jobbklubb,</li> <li>- Skjermede tiltak</li> <li>- Varig tilrettelagt IA-virkemidler</li> <li>- Bedriftshelse-tjeneste honorar og til retteleggings-tilskudd, kjøp av helse og rehabiliterings-tjenester</li> </ul>	<p>NAV-kontoret fatter vedtak på virkemiddel (HP 3) og forvaltning utbetaler virkemiddel (HP 4).</p> <p>Ansvarsdeling som er beskrevet for NAV-kontoret på området "Virkemidler forbeholdt IA-virksomheter", vil kunne gjelde for både NAV -kontoret og arbeidslivssenteret. Her er det lokalt handlingsrom etter hvordan fylkene velger å organisere arbeidet.</p>

Ytelse	Aktivitet
Ventelønn - Søknad om å beholde ventelønn under etablering av egen virksomhet	NAV-kontoret skal foreta kvalitetskontroll av søknaden, utføre individuell oppfølging av bruker og foreta en helhetsvurdering av søknaden. NAV-kontoret skal etter vurderingen sende saken til forvaltningsenhet som skal saksbehandle og fatte vedtak. NAV-kontoret vurderer sammen med bruker hvordan bruker skal følges opp og hvilke virkemidler som er riktige for bruker.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### *Plassering av vedtaksmyndighet for ytelser med aktivitetskrav*

I tabell 6.2 har vi gitt en skjematisk oversikt over hvor vedtaksmyndighetene er plassert for de ulike ytelsesområdene, i NAV-kontoret eller i forvaltningsenheten, eller begge steder. Som det fremgår av oversikten har NAV-kontoret vedtaksmyndighet på utvalgte sakstyper på sykepengeområdet, samt for deler av vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger (vedtak på vurdering av arbeidsevnen). NAV-kontoret fatter også vedtak når det gjelder bruk av arbeidsmarkedstiltak (kjøp av tiltak, for eksempel kjøp av helsetjenester eller utredning, eller kjøp av arbeidsrettet rehabilitering.).

*Tabell 6.2: Plassering av vedtaksmyndighet for ytelser mv med aktivitetskrav*

Ytelser	Vedtaksmyndighet i NAV-kontor	Vedtaksmyndighet i forvaltningsenhet	Kommentar
<b>Ytelser med aktivitetskrav</b>			
<b>Sykepenger utvalgte typer sak:</b> - under aktiv sykmelding, og ved friskmelding til arbeidsformidling, samt vedtak om sykepenger som reisetilskudd og arbeidsplassvurdering av ergo-/fysioterapeut	Vedtaksmyndighet i sak		
<b>Sykepenger</b> - øvrige sakstyper		Vedtaksmyndighet i sak	NAV-kontoret vurderer om vilkår for sykepenger under utenlandsopphold er oppfylt, og om vilkår for unntak fra arbeidsgiveransvaret er oppfylt, før søknad sendes til forvaltning som fatter vedtak.
<b>Rehabiliteringsstønad, tidsavgrenset utførestønad</b>		Vedtaksmyndighet i sak	NAV-kontorene har hovedansvaret for å foreta de brukernære vurderinger i sak. Ved mangler eller uklarheter i vurdering fra NAV-kontor skal uklarheter/mangler avklares med NAV-kontor. Ytelsene er avløst av AAP, der vedtaksmyndighet er desentralisert til NAV-kontor
<b>Dagpenger og attføringsstønad</b>		Vedtaksmyndighet i sak	For dagpenger vurderer NAV-kontorene unntak fra meldeplikt For attføring vurderer NAV-kontorene arbeidsevnen etter tidligere folketrygdloven § 11-5. Dette gjaldt t.o.m. 28.02.2010.
<b>Arbeidsavklaringspenger</b>	Vedtaksmyndighet i sak (vurdering av arbeidsevnen etter	Vedtaksmyndighet i sak (vilkår for arbeidsavklaringspenger	Ny ytelse fra 01.03.2010



Ytelser	Vedtaksmyndighet i NAV-kontor	Vedtaksmyndighet i forvaltningsenhet	Kommentar
	folketrygdloven § 11-5)	folketrygdloven § 11-13 og ev. tilleggsstønader)	
<b>Arbeidsmarkedstiltak</b>	Vedtaksmyndighet i sak		
<b>Uførepensjon</b>		Vedtaksmyndighet i sak	NAV-kontorene har hovedansvaret for å foreta de brukernære vurderinger i sak. Ved mangler eller uklarheter i vurdering fra NAV-kontor skal uklarheter/mangler avklares med NAV-kontor.
<b>Stønad til enslige forsørgere</b>		Vedtaksmyndighet i sak	
<b>Individstønad</b>	Vedtaksmyndighet i sak		Ansvarsdeling som er beskrevet for NAV -kontorene på området "Virkemidler forbeholdt IA-virkemidler", vil kunne gjelde for både NAV-kontorene og arbeidslivssenteret. Her er det lokalt handlingsrom etter hvordan fylkene velger å organisere arbeidet.
<b>Ventelønn</b>		Vedtaksmyndighet i sak	

#### *Sammenligning med arbeidsprosess for disse ytelsene før reformen*

I tabell 6.3 er det sammenlignet plassering av vedtaksmyndighet i Arbeids- og velferdsetaten med hvor vedtaksmyndigheten var i tidligere trygdeetat og Aetat.

Oversikten viser i hovedtrekk at for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, var en del av saksbehandlingsoppgavene, vedtaksmyndigheten og utbetalingen sentralisert fra lokalkontornivå til forvaltningsenheter. Ved overgang til arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010 er vedtaksmyndigheten på visse deler av vilkårene for rett til ytelse (vurdering av reduksjon i arbeidsevnen etter § 14 a, og folketrygdloven § 11-5) desentralisert til NAV-kontorene

NAV-kontorene har som før myndighet over godkjenning/avslag på godkjenning av sykmeldinger. For flertallet av sykepengesaker er saksbehandling og utbetaling av ytelse sentralisert til forvaltningsenheter, mens NAV-kontorene har beholdt vedtaksmyndighet på utvalgte sykepengesaker.

For dagpenger (unntak fra meldeplikt), for attføring (vurdering av arbeidsevne etter § 11-5) og for arbeidsmarkedstiltak er vedtaksmyndighet på brukernære vurderinger desentralisert i og med at arbeidskontor kun var etablert i ca 1/3 av kommunene, mens det er NAV-kontor i hver kommune. Vedtak om rett til dagpengeytelse fattes i forvaltningsenhet og utbetaling iverksettes av forvaltningsenhet tilsvarende plassering som i tidligere Aetat.

Vedtaksmyndighet i uførepensjonssaker var i trygdeetaten sentralisert per fylke til fylkestyngdekantor og ressurskontor. Vedtaksmyndighet for attføringspenger var sentralisert til forvaltningsenheter per fylke i tidligere Aetat. Myndighet over de brukernære vurderingene er større i dagens NAV-kontor enn tilfellet var i de tidligere trygdekantorene som skrev innstilling i uførepensjonssak til fylkeskontoret eller et

ressurskontor. Mens forvaltningsenhet skal legge NAV-kontorets vurdering til grunn for sitt vedtak, ev. etter drøftings- og avklaringsrunde(r) med NAV-kontoret, kunne fylkestrygdekontoret og ressurskontor velge å ikke legge vekt på trygdekontorets innstilling. For stønad til enslige forsørgere og barnebidrag er saksbehandling og utbetaling sentralisert til forvaltningsenheter.

Tabell 6.3: Arbeidsdeling før og etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten for ytelser med aktivitetskrav mv.

Ytelser med aktivitetskrav	Desentralisert	Sentralisert	Samme som før etablering av A velferdsetaten
<b>Sykepenger utvalgte typer sak:</b> - under aktiv sykmelding, - under utenlandsopphold og sykepenger reisetilskudd		HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak HP 5 Bistå og følge opp brukere for arbeid og aktivitet
<b>Sykepenger</b> - øvrige sakstyper		HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 5 Bistå og følge opp brukere
<b>Rehabiliteringspenger, tidsavgrensa uførestønad</b>		HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak medisinske/brukernære vilkår HP 5 Bistå og følge opp brukere
<b>Dagpenger og attføringspenger</b>	HP 5 Bistå og følge opp brukere		HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale
<b>Arbeidsmarkedstiltak</b>			HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale HP 5 Bistå og følge opp brukere
<b>Gradert uførepensjon</b>	HP 3 Behandle sak - vurdering av brukernære vilkår	HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 5 Bistå og følge opp brukere
<b>Overgangsstønad til enslige forsørgere, stønad til barnetilsyn</b>		HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 5 Bistå og følge opp brukere

Ytelsen Arbeidsavklaringspenger (AAP) som erstatter rehabiliteringsstønad, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, er en ny ytelse og omtales derfor ikke i tabellene som sammenligner ansvars- og oppgaveplassering av ytelser før og etter etablering av Arbeids- og velferdsetaten. I motsetning til de tre tidligere ytelsene er NAV-kontoret for denne ytelsen tillagt vedtaksmyndighet når det gjelder de brukernære vilkårene for rett til stønad.

### 6.3.3 Ytelser uten aktivitetskrav

Ytelser uten aktivitetskrav er:

- Uførepensjon (hel uførepensjon er uten aktivitetskrav)
- Ventelønn
- Ventestønad
- Barnetrygd
- Bidrag/ bidragsforskudd
- Overgangsstønad mv. til enslig mor/far er primært omtalt under kapittel 6.2 ytelser med aktivitetskrav – men nevnes også her fordi ytelsen kan ha perioder uten aktivitetskrav
- Forsikringer (frivillig forsikring bruker/bedrift, yrkesskadeforsikring, sykepenges)
- Gravferdshjelp
- Grunnstønad
- Hjelpemidler (for eksempel ombygging eller ekstrautstyr ved stønad til kjøp av bil)
- Hjelpstønad
- Foreldre- og svangerskapsenger
- Kontantstøtte
- Godkjenning av yrkesskademeldinger
- Menerstatning ved yrkesskade, eller -sykdom
- Stønad til bil. (området er flyttet til utvalgte hjelpemiddelsentraler etter at forvaltningsenhetene ble opprettet).

#### *Nærmere beskrivelse av arbeidsprosesser og ansvarsdeling for ytelser uten aktivitetskrav*

Ytelser uten aktivitetskrav skal ikke behandles av NAV-kontoret, men NAV-kontoret er brukers kontaktpunkt også for disse ytelsene. NAV-kontoret har her kun oppgaver knyttet til hovedarbeidsprosess 1 og 2. Tilsvarende som for ytelser med aktivitetskrav har kontoret litt ulike oppgaver avhengig av om kravet mottas per post eller ved personlig fremmøte.

NAV-kontorets oppgaver ved mottak per post er:

- Åpne posten
- Stemple post med mottatt dato
- Sortere posten etter fagområder (også med en kategori for post som ikke kan legges til et fagområde) og hvilken enhet som er mottaker
- Oversende posten til rett enhet

Ved personlig fremmøte skal NAV-kontoret:

- Informere og gi veiledning om ytelser og tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten
- Foreta en enkel kvalitetssikring av krav og/eller dokumentasjon sammen med bruker
- Registrere henvendelsen i saksbehandlerverket Gosys for å dokumentere gitt informasjon og kommunikasjon/avtaler mellom bruker og etaten

Ved valg av oppgavedeling som innebærer at post mottatt i NAV-kontoret per post eller i postkasse i kontoret, ikke kvalitetssikres og eventuelt suppleres av NAV-kontorene, ble

det vektlagt at å gi NAV-kontorene oppgaven å kvalitetssikre all mottatt dokumentasjon, ville ha medført at;

- NAV-kontorene måtte ha fagkompetanse på kvalitetssikring (ut over en enkel kvalitetssikring) av saker på et stort antall ytelsesområder og kompetanse på å avgjøre når saker er komplett og klar til behandling på et stort antall stønadsområder.
- NAV-kontorene fikk en betydelig ressursbruk på kontroll/kvalitetssikring og supplering av saker og til administrasjon av en omfattende saksbeholdning som venter på supplering

I dagens oppgavedeling er derfor oppgaven med å kvalitetssikre dokumentasjon og eller saker delt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, der hver av enhetene har ansvaret for å kvalitetssikre og supplere saker av type som behandles av enheten, dvs. NAV-kontoret kvalitetssikrer og supplerer saker med aktivitetskrav, og forvaltningsenhetene dokumentasjon/saker uten aktivitetskrav. Kvalitetssikring av dokumentasjon og saker skjer tidlig i arbeidsprosessen i alle enheter ved mottak av dokumentasjon eller saker.

Forvaltningsenheter har vedtaksmyndighet på alle ytelser uten aktivitetskrav, dvs. har ansvaret for alle aktivitetene i hovedprosess 3 – saksbehandling av krav om ytelser og fatte vedtak, og nær alle aktivitetene (unntatt uførepensjon) i hovedprosess 4 – utbetale ytelser.

Forvaltningsenhetenes oppgaver innebærer å kontrollere innkommet krav og dokumentasjon, ved behov innhente ytterligere dokumentasjon, vurdere om vilkår for stønad er oppfylt, fatte vedtak og orientere bruker om vedtaket, beregne hvilken stønad som skal utbetales og iverksette utbetaling til bruker. Forvaltningsenheten regnskapsfører utbetaling og arkiverer ytelsessak og bilag for utbetaling.

### ***Nærmere beskrivelse av arbeidsprosesser og ansvarsdeling på barnebidrag***

Når gruppa har valgt å omtale barnebidragsområdet særskilt, skyldes det flere forhold. Barnebidrag er et område som ikke har spesiell tilknytning til etatens øvrige virksomhet, der regelverket er komplisert og som gir visse utfordringer for NAV-kontorets ansvar for HP 1 Motta bestilling og HP 2 Informere. Området kjennetegnes med lange normtider og store restanser, jf. kapittel 9.

*Hovedvilkår for rett til barnebidrag og bidragsforskudd:*

En forelder som ikke bor sammen med barnet, plikter etter barneloven § 67 å betale barnebidrag. Plikten til å betale bidrag varer normalt ut den måneden barnet fyller 18 år. NAV beregner og krever inn barnebidrag dersom en forelder ber om dette.

- Bidragsforskudd, som er behovsprøvd, skal sikre at barn får et visst beløp fra det offentlige hver måned dersom det ikke blir betalt bidrag, eller dersom bidraget er fastsatt til et lavere beløp enn det som kan gis i forskudd.
- Barn som er under 18 år og ikke bor sammen med begge foreldrene, har som hovedregel rett til bidragsforskudd.
- Den som har den faktiske omsorgen for barnet, kan søke og få bidragsforskudd utbetalt til seg. For å få bidragsforskudd må det avtales eller fastsettes bidrag til barnet fra den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet. Bidraget innbetales til NAV Innkreving.

*Prosessbeskrivelse:*

Bidrag omfatter ytelsene barnebidrag og bidragsforskudd og i tillegg farskapssaker. Gruppen beskriver i denne rapporten arbeidsprosess og ansvarsdeling for bidragsområdet (barnebidrag og bidragsforskudd) med unntak av farskapssaker.

NAV-kontoret har ansvaret for å besvare henvendelser fra bruker som mottas ved personlig fremmøte eller per telefon. Dette innebærer veiledning/informasjon (HP 2), skrive bekreftelser (for eksempel bidragsplikt/ikke bidragsplikt, hva som betales/mottas i bidrag) og å avholde timeavtaler. Krever henvendelsen kompetanse utover det som er tilgjengelig i NAV -kontoret, skal kontoret sørge for at henvendelsen blir overført til forvaltningsenhet. Det vil være lokalt handlingsrom for å håndtere slike henvendelser, for eksempel kan telefon- eller videokonferanse benyttes.

Ved mottak av saker pr post skal NAV-kontoret stemple post med mottatt dato og sortere ut alle bidragsdokumentene som skal til skanning, plassere skilleark mellom disse og sende dokumenter til egen skanningsenhet for barnebidragssaker (HP 1). Det tar normalt 2-3 dager fra et dokument sendes til skanning til det er tilgjengelig via Bisys (saksbehandlingssystem for barnebidrag). Det er derfor laget en hasterutine for tilfeller der dokumentet må behandles raskere.

Ved personlig fremmøte foretar NAV-kontoret en enkel kvalitetskontroll, notatfører og oversender krav med vedlegg til skanning.

Forvaltningsenheten vurderer alle vilkår i sak og fatter vedtak i saken (HP 3) og iverksetter eventuelt utbetaling av bidragsforskudd (HP4) eller initierer innkreving av bidragssak fra NAV Innkreving.

Det er opplyst fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at det i analyser over bidragsområdet, samt i undersøkelser utført av Riksrevisjonen, er påvist at det blir gitt mangelfull informasjon til bruker på bidragsområdet og at saker kan få en feil start som forsinker videre behandling av saken. Informasjonsoppgaven på bidragsområdet er kompleks, og NAV-kontorene melder tilbake at bidragsområdet er et krevende fagområde med hensyn til oppbygging og vedlikehold av tilstrekkelig kompetanse.

Konsekvensen av at det blir gitt mangelfull informasjon fra NAV-kontoret og mangelfull kvalitetssikring av saker, er at mange bidragssaker blir sendt videre til behandling i forvaltningsenheten uten nødvendige opplysninger og dokumentasjon, og at det kan bli avtalt med bruker å ettersende annen dokumentasjon enn hva som er relevant for behandling av denne type saker. Som følge av dette må forvaltningsenhet kvalitetssikre saker på nytt og ofte innhente supplerende opplysninger som medfører forlenget saksbehandlingstid for bruker og restanser i forvaltningsenheten.

### ***Spesielt om plassering av vedtaksmyndighet for ytelser uten aktivitetskrav.***

Tabell 6.4 viser hvor vedtaksmyndigheten er plassert for de ulike ytelsene, tilsvarende som tabell 6.2 for ytelser med aktivitetskrav.

*Tabell 6.4: Plassering av vedtaksmyndighet for ytelser uten aktivitetskrav.*

<b>Ytelser uten aktivitetskrav</b>			
<b>Ytelser</b>	<b>Vedtaksmyndighet i NAV-kontor</b>	<b>Vedtaksmyndighet i forvaltningsenhet</b>	<b>Kommentar</b>
<b>Stønad til bil og hjelpemidler i motorkjøretøy, menerstatning ved yrkesskade, grunn- og hjelpestønad, foreldrepenger, kontantstøtte, alders-, etterlatte og gjenlevende pensjon, barnetrygd, barnebidrag og bidragsforskudd</b>		Vedtaksmyndighet i sak	Vedtak om stønad til kjøp av motorvogn er overført til hjelpemiddelsentralene fra 01.01.2010.
<b>Uførepensjon 100 %</b>		Vedtaksmyndighet i sak	NAV-kontoret har hovedansvaret for å vurdere brukernære vilkår (om hensiktsmessig behandling er prøvd, atføring er prøvd, om arbeids- og inntektsevne er varig redusert med minst 50 % pga. sykdom, skade eller lyte). Ved mangler eller uklarheter i vurdering fra NAV-kontor skaldette avklares med NAV-kontor. Ansvarsdeling på uførepensjon er under vurdering i Arbeids- og velferdsdirektoratet
<b>Øvrige pensjoner (alderspensjon, etterlatte, avtalefestet og barnepensjon og AFP)</b>		Vedtaksmyndighet i sak	Samtlige pensjoner beregnes av pensjonsenheter og alle pensjoner utbetales fra en av pensjonsenhetene, NAV Pensjon Harstad

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### **Sammenligning med arbeidsprosess for disse ytelsene før reformen**

Tabell 6.5 viser ansvar for oppgaveløsning i den enkelte arbeidsprosess for ytelser uten aktivitetskrav før etablering av Arbeids- og velferdsetaten, sammenlignet med i tidligere trygdeetat og Aetat. Oversikten viser at det er gjennomført en sentralisering av saksbehandlings- og utbetalingsoppgaver for flertallet av ytelser uten aktivitetskrav. NAV-kontorene har fortsatt oppgaver med å motta krav om ytelser/tjenester og besvare henvendelser om informasjon eller veiledning for alle ytelsene uten aktivitetskrav.

En del av ytelsene uten aktivitetskrav var allerede sentralisert i tidligere trygdeetat til ett ressurskontor per fylke og har samme plassering i Arbeids- og velferdsetaten. Dette gjelder for ytelsene: forhøyet hjelpestønad, stønad til motorkjøretøy og hjelpemidler til motorkjøretøy, og menerstatning ved yrkesskade (i mange fylker).

Tabell 6.5: Arbeidsdeling før og etter NAV for ytelser uten aktivitetskrav.

Ytelser uten aktivitetskrav	Desentralisering	Sentralisering	Samme plassering som før etablering av Arbeids- og velferdsetaten
Forhøyet hjelpestønad Stønad til bil og hjelpemidler i motorkjøretøy Godkjennelse av yrkessykdom og krav om menerstatning ved yrkesskade/yrkessykdom			HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale
Godkjenning av yrkesskademelding		HP 3 Behandle sak	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere Området har ikke aktiviteter i HP 4 Utbetale eller HP 5 Bistå/følge opp
Grunn- og ordinær hjelpestønad, foreldrepenger, kontantstøtte, alderspensjon, etterlatte og gjenlevende pensjon, AFP, barnetrygd, bidrag bidragsforskudd		HP 3 Behandle sak HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere Ytelsene har ikke aktiviteter i HP 5
Hel uførepensjon	Deler av HP 3 - vurdere brukernære vilkår i uførepensjonssak	Deler av HP 3 – produsere vedtaksbrev og sende vedtak til bruker, samt beregne ytelse og avklare samordning HP 4 Utbetale	HP 1 Motta bestilling HP 2 Informere HP 3 Behandle sak
Alle ytelser – registrering av kontonr/utbetalingsopplysn. Regnskapsoppgaver – avstemming EØS/utlandssaker – alle ytelser		X	

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

## 6.4 Ekspertgruppas vurdering

Beskrivelsen av arbeidsprosesser og ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter viser at det har skjedd en sentralisering av en del oppgaver knyttet til saksbehandling og utbetaling for flertallet av ytelser, mens det har skjedd en desentralisering av den aktive arbeidsmarkedspolitikken gjennom bl.a. bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det har videre skjedd en desentralisering av oppgaver på enkeltytelser, herunder dagpengeområdet, som oppfølging av aktivitetskrav, fra de tidligere arbeidskontorene (som fantes i om lag 1/3 av kommunene) til NAV-kontor i alle kommuner. Nylig har innføring av arbeidsavklaringspenger medført mer myndighet til NAV-kontorene sammenlignet med ansvarsdelingen som eksisterte for et par av de ytelsene (rehabiliteringsstønad og tidsavgrenset uførestønad) som arbeidsavklaringspenger erstattet.

Utvalget støtter prinsippene for ansvarsdeling som er lagt til grunn i hovedarbeidsprossene for saksflyt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Gruppen har valgt å gi en mer inngående beskrivelse av arbeidsdeling for ytelsene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Alle disse ytelsene har en oppgave- og ansvarsdeling som avviker fra hovedregelen om at behandlingen av sakene (HP 3) skal skje i forvaltningsenhetene. I disse tilfellene er behandlingen av sakene delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dette kan skape uklarheter om ansvarsplasseringen og unødig dobbeltarbeid. Gruppen har videre valgt å gi en beskrivelse av områdene stønad til enslige forsørgere og barnebidrag da det også her er spesielle utfordringer knyttet til arbeidsdelingen.

Det er et problem at saksbehandlingstidene og antall ubehandlede saker er stort for flesteparten av disse sakstypene. Ekspertgruppen vil derfor se nærmere på ansvarsdeling og saksflyt for flere av disse sakene i sin sluttrapport.

Foreløpig konstaterer gruppen følgende:

- Dagpengeområdet var sentralisert til forvaltningsenheter i tidligere Aetat, en organisering som er videreført i dagens etat.
- Sykepenger har mange likhetstrekk med dagpengeområdet, både i arbeidsprosess og organisering. Ansvar for vurdering av vilkår for rett til sykepenger for de aller fleste sakstyper er lagt til forvaltningsenhetene. Utbetaling av ytelse skjer fra forvaltningsenhetene. Registrering av sykmeldinger skjer i NAV-kontorene som også har ansvaret for utvelgelse av kandidater for oppfølging. NAV-kontoret har ansvaret for vedtak om bruk av sykepenger som virkemiddel bl.a. for arbeid og aktivitet. Gruppen har merket seg at sykepengeområdet i liten grad har IKT-støtte som understøtter effektive arbeidsprosesser.
- Arbeidsavklaringspenger er en ny ytelse i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. mars 2010. Ut fra erfaringer med tidligere oppgavedeling er det for arbeidsavklaringspenger valgt en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter der NAV-kontoret har vedtaksmyndighet når det gjelder brukernære vilkår. Dette skal i følge Arbeids- og velferdsetaten sikre at det ikke skjer overprøving av NAV-kontorets vurderinger.



- Uførepensjon er et område (gjelder særlig gradert uførepensjon), som har delte oppgaver mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene. NAV-kontoret vurderer brukernære vilkår (arbeids- og funksjonsevne, krav til medisinsk behandling og prøvd attføring og aktivitet) og forvaltningsenhetene har det overordnede ansvaret for vurdering av alle vilkår og har myndigheten til å fatte vedtak i sak på bakgrunn av vurderinger fra NAV-kontorene. Analyse av uførepensjonsområdet viser at saksflyten er kompleks og fordeler seg på mange enheter. Undersøkelser fra Riksrevisjonen viser også at det skjer en del kvalitetsavvik på dette området.
- Stønad til enslige forsørgere. Saksbehandling og utbetaling av ytelse er i hovedsak sentralisert til forvaltningsenhetene. NAV-kontoret har ansvaret for utvelgelse av brukere for oppfølging, mens vurdering av vilkår for utdanningsstønad, samt aktivitetskrav er delt mellom NAV-kontor og forvaltning. Gjennomgang av rutinebeskrivelser viser at ansvarsfordelingen mellom enhetene er uklart beskrevet. Dette kan gi ulik oppgavefordeling over landet og føre til dobbeltarbeid i NAV-kontor og forvaltning.
- Barnebidrag. Oppgaver tilknyttet saksbehandling og utbetaling av ytelser er sentralisert til forvaltningsenhetene. Innkreving av bidrag skjer fra spesialenheter i Arbeids- og velferdsetaten. NAV- kontor og kundesenter har hovedansvaret for mottak av henvendelser, og å informere brukere om stønadsområdet. Gruppen har merket seg at mange saker har forløp som kan medføre forsinkelser i saksbehandlingsprosessen, og dermed lange saksbehandlingstider og mange ubehandlede saker.

## **7 Støttesystemer for oppgaveløsningen.**

### **7.1 Innledning**

I dette kapitlet blir det innledningsvis kort omtalt hvilke perspektiver og rammer som ble trukket opp i St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning for IKT-utviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og dermed Arbeids- og velferdsetaten. Det redegjøres videre for de viktigste IKT-løsningene som NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter i møte med bruker og ved behandling av krav om ytelser, samt gjeldende selvbetjeningsløsninger og systemer knyttet til arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. I kapitlet gis også en omtale av hvordan dagens IKT-løsninger støtter opp under arbeidsprosessene – løsningenes funksjonalitet og grad av integrering. Deretter gis en oversikt over nye/endringer i støttesystemer som er iverksatt i løpet av reformperioden. Avslutningsvis gis en beskrivelse av post og arkiv.

### **7.2 Rammer for IKT-løsningene**

I St.prp.nr. 46 (2004-2005) påpekes det at for å oppnå de mål som er satt for NAV-reformen, er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester som understøtter de behov brukerne har for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjeningsløsninger som retter seg direkte mot sluttbruker og interne saksbehandlingsløsninger.

I proposisjonen la departementet opp til at endringene skulle gjennomføres på en mest mulig kontrollert måte i to faser:

- En basisplattform for IKT-løsninger som skal være tilgjengelig ved etablering av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.
- En mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Basisplattformen innebærer at alle eksisterende saksbehandlersystemer fra Aetat, trygdeetat og kommunale systemer i prinsippet skal gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon for saksbehandlerne i den felles førstelinjetjenesten. Den omfatter videre samordning av administrative IKT-løsninger som felles kontor/brukerstøtte, intranett, e-post og lignende. Basisplattformen omfatter med andre ord brukergrensesnitt og grunnleggende IKT-tjenester, men ikke integrasjon mellom bakenforliggende saksbehandlingssystemer. Tiltakene som ligger i basisplattformen vil være nødvendige også for en langsiktig og mer integrert løsning. Videre ble det påpekt at det ville bli vurdert en viss videreutvikling av eksisterende saksbehandlingssystemer med sikte på å få flere raskt inn i aktive, arbeidsrettede prosesser.

Det ble påpekt at en langsiktig løsning med utvikling av mer integrerte systemer vil være krevende, og må gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene blir gradvis mer integrert i henhold til en streng prioritering. Videre heter det at en fullstendig og integrert IKT-løsning vil bidra til en enda bedre realisering av målene for reformen, og at utvikling av IKT-løsninger for en ny arbeids- og velferdsforvaltning også må ses i sammenheng

med at det samtidig skal gjennomføres en pensjonsreform med store IKT-messige implikasjoner.

### **7.3 Oversikt over IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten**

Dagens IKT-portefølje består av mange forskjellige IKT-systemer og –løsninger fra de to tidligere statsetatene. I tillegg er det kommet til nye løsninger underveis i reformperioden, blant annet IKT-basisløsning og nye systemløsninger for pensjon.

Det redegjøres her for de viktigste IKT-løsningene som NAV-kontor og forvaltningsenheter benytter i møte med bruker og ved behandling av krav om ytelser, samt systemer knyttet til arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Videre vil vi redegjøre for selvbetjeningsløsningene.

NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter i hovedsak følgende systemer i møtet med bruker og for å behandle krav om ytelser:

- Infotrygd
- Arena
- Bisys
- Gosys
- Pesys

Videre benytter forvaltningsenhetene egne støttestystemer for blant annet lønns- og trekkoppgaver og utbetalinger. I NAV-kontorene brukes i tillegg kommunale saksbehandlingssystemer for å behandle saker om økonomisk sosialhjelp.

Infotrygd, Arena og Bisys er kjernesystemene for saksbehandlingen fra de tidligere statlige etatene - trygdeetaten og Aetat. Gosys og Pesys er nye systemer som er utviklet og satt i drift etter at NAV-reformen ble iverksatt.

#### *Infotrygd*

Infotrygd har over flere tiår vært det viktigste saksbehandlingssystemet for å behandle krav om ytelser i trygdeetaten og senere i Arbeids- og velferdsetaten. Systemet skulle i utgangspunktet vært byttet ut på 1990-tallet. Forsøkene på å utvikle et nytt datasystem, Tress-90, ble imidlertid mislykket.

I Arbeids- og velferdsetaten er Infotrygd saksbehandlingsløsningen for behandling av krav om ytelser uten aktivitetskrav, eksklusiv pensjonsområdet. Det er i kapittel 6 redegjort for ytelser uten aktivitetskrav. Videre blir krav om sykepenger og dels uførepensjon behandlet i dette systemet.

Systemet brukes primært av forvaltningsenhetene og på noen områder av NAV-kontorene.

#### *Arena*

Arena var Aetat sin systemløsning for registrering og oppfølging av arbeidssøkere, registrering av arbeidsmarkedstiltak og behandling av krav om dagpenger og attføringspenger. Systemet ble satt i drift på begynnelsen av 2000-tallet.

Etter at Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet, er virkeområdet til systemet utvidet til også å omfatte behandling av krav om arbeidsavklaringspenger og oppfølging av flere brukergrupper – primært brukere som skal gjennom en arbeidsevnevurdering og for oppfølging av sykmeldte.

Arena brukes både av NAV-kontor og forvaltningsenheter.

#### *Bisys*

Bisys ble tatt i bruk i 1. halvår 2006. Systemløsningen benyttes til å fastsette barnebidrag i de saker der partene ikke inngår privat avtaler.

Bisys brukes primært av forvaltningsenhetene.

#### *Gosys*

Gosys er en ny felles systemløsning for både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, samt andre enheter som for eksempel kundesentrene. Løsningen håndterer brukerhenvendelser, oppgaver, herunder krav om ytelser fra bruker, og elektronisk mottak av dokumenter mellom enheter.

#### *Pesys*

Som følge av pensjonsreformen etableres det nye IKT-løsninger for håndtering av pensjonsområdet. Dette er et meget omfattende og krevende IKT-prosjekt, og for å redusere risiko gjennomføres prosjektet i tre faser:

- Fase 1 var en forprosjektfase som ble gjennomført i perioden 2005-2006.
- Fase 2 var implementering av dagens pensjonsregler i ny systemløsning. Løsningen ble tatt i bruk i desember 2008.
- Fase 3 er implementering av nye pensjonsregler i ny systemløsning. Løsningen skal tas i bruk høsten 2010.

Pesys erstatter blant annet pensjonsrutinen i Infotrygd. Samtidig er det som forberedelser til pensjonsreformen utviklet og satt i drift nye selvbetjeningsløsninger på pensjonsområdet.

Pesys brukes primært av pensjonsenhetene.

#### *IKT-løsninger for økonomisk sosialhjelp*

I tillegg til de statlige saksbehandlingssystemene som det her er redegjort for, bruker NAV-kontorene kommunale IKT-systemer for å fatte vedtak og utbetale økonomisk sosialhjelp.

#### *Selvbetjeningsløsninger*

Flere av Arbeids- og velferdsetatens selvbetjeningsløsninger, og som er tilgjengelig fra [www.nav.no](http://www.nav.no), har elektronisk grensesnitt til saksbehandlingssystem. Dette innebærer at de data som bruker registrerer inn i etatens selvbetjeningsløsninger blir automatisk overført til det system der saken eller tjenesten skal behandles. På tilsvarende måte kan bruker gjennom bruk av selvbetjeningsløsninger få tilgang til opplysninger som gjelder egen sak. Følgende selvbetjeningsløsninger har elektronisk grensesnitt til og / eller fra [www.nav.no](http://www.nav.no):

- Søke om og beregne alderspensjon (Din pensjon)

- Registrere seg som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten og legge inn og oppdatere egen CV
- Sende meldekort elektronisk
- Lagre stillingssøk og få e-postvarsel når nye aktuelle stillinger legges ut
- Lagre aktuelle stillinger
- Motta meldinger fra arbeidsgivere og etaten
- Tilgang til egen utbetalingsinformasjon (Dine utbetalinger)
- Registrere ledige stillinger og søke etter arbeidskraft
- Innrapportering til Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret

Det er dermed kun for alderspensjon at bruker kan fremsette krav om ytelser elektronisk. Ytterligere selvbetjeningsløsninger for å kunne fremsette krav om de andre ytelsene elektronisk, ligger et stykke frem i tid. Dette skyldes at saksbehandlingssystemene må moderniseres før slik selvbetjeningsfunksjonalitet blir utviklet og gjort tilgjengelig for brukerne gjennom [www.nav.no](http://www.nav.no).

Videre er følgende selvbetjeningsløsninger tilgjengelige på [www.nav.no](http://www.nav.no):

- Beregne foreldrepenger
- Beregne barnebidrag
- Finne lover, regler, skjema og utbetalingsdatoer

I tillegg kan legene elektronisk sende sykmeldingsattest og legeerklæring ved arbeidsuførhet gjennom Ei@-løsningen til Arbeids- og velferdsetaten.

#### **7.4 Hvordan støtter dagens IKT løsninger opp under arbeidsprosessene – funksjonalitet og grad av integrering**

Dagens IKT-portefølje består av mange forskjellige teknologiplattformer og komplekse avhengigheter mellom et mangfold av systemer. Systemene er i hovedsak laget for å løse fagområdenes behov i de tidlige etatene, og ikke i forhold til prosess- og informasjonsbehov i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Enkelte av systemene er nærmere 40 år gamle. Spesielt Infotrygd, som fortsatt er det viktigste saksbehandlingssystemet for behandling av krav om ytelser, er ustrukturert, har begrenset interaksjon mellom delmodulene i systemet og en høy grad av kompleksitet.

Saksbehandlingssystemene er i liten grad integrerte med hverandre. Dette gjør at saksbehandlere vil måtte foreta manuelle arbeidsoperasjoner i form av ”klipp og lim” av opplysninger mellom systemer, og da med risiko for feil. Videre er det begrenset tilgang til informasjon om saker og brukere på tvers av systemer. Saksbehandler kan derfor måtte logge seg på flere systemer for å få nødvendig tilgang til informasjon. Dette gjelder for eksempel svar til en bruker fra et kundesenter eller NAV-kontor om en utbetaling. Systemene har i tillegg ulik funksjonalitet, ulike brukergrensesnitt og oppleves dermed som lite brukervennlige. Den samme informasjonen ligger også spredt i flere systemer og må ofte registreres flere ganger. Eksempler på dette er personinformasjon som er blant kjerneopplysningene for å kunne behandle en sak.

Selvbetjeningsløsninger som skal baseres på dagens fagsystemer, vil være begrenset til å gjøre elektroniske skjemaer tilgjengelig på nettet. Interaktive løsninger med høy grad av

automatisert saksbehandling, og med tilgjengelighet som døgnåpen tjeneste, forutsetter en modernisering av fagsystemene. Kostnad og risiko ved videreutvikling og tilpasning av gamle fagsystemer til nye behov anses å være betydelige, og dette gjør det blant annet utfordrende å tilpasse systemene til endringer i lover og regelverk.

Arbeids- og velferdsetaten har utfordringer knyttet til å oppfylle økonomireglementets krav til sporbarhet, og da særlig i Infotrygd. Videre er det gjennom de gamle fagsystemene store begrensninger i hva som kan etableres av automatiske internkontroller. Dette må kompenseres av manuelle rutiner, og det vil ikke være mulig å etablere fullgode internkontroller uten at fagsystemene moderniseres.

Når det gjelder dagens hovedsystemer for saksbehandling, støtter Infotrygd i meget begrenset grad opp under dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Samtidig har Arena, Bisys og i særlig grad Pesys funksjonalitet som sikrer elektronisk oversendelse av saker og oppgaver mellom enheter, for eksempel fra et NAV-kontor til en forvaltningsenhet / pensjonsenhet. Oversendte saker og oppgaver hentes fra oppgavelister.

For å lette arbeidsdelingen mellom enheter, har Arbeids- og velferdsetaten utviklet Gosys. Et krav fra en bruker om en ytelse kan registreres inn i Gosys i NAV-kontoret, og deretter sendes elektronisk til en forvaltningsenhet. Forvaltningsenheten får opp kravet i en oppgavebenk/-liste. Her hentes kravet frem for behandling. Når saken hentes frem for behandling, skifter den status til ”under behandling”. Deretter slutføres saksbehandlingen i det aktuelle saksbehandlingssystemet.

Integrasjonen mellom Gosys og Bisys, Pesys og Arena gjør at oppgavedelingen blir noe enklere og gjør epost og andre løsninger mindre nødvendige.

Ansatte er med Gosys og Bisys, Pesys, Infotrygd og Arena i stand til å kunne besvare spørsmål i en stor del av brukerdialogen. Gosys dekker en del på tvers av løsningene, de andre systemene benyttes på NAV-kontorene og i forvaltningsenhetene for å besvare mer detaljerte spørsmål.

Når det gjelder mangler og svakheter ved IKT-systemene, opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at disse problemene er størst på sykepengeområdet. På dette området er det et meget stort saksvolum, og det er mangelfull systemstøtte og manglende automatisering av behandlingen langs hovedarbeidsprosessene, dvs. fra motta bestilling og beslutte behandling, gjennom behandle sak og til utbetaling. I tillegg fører den mangelfulle systemløsningen til mangler i saksstatistikk for styring av området.

## **7.5 Endringer i IKT-systemene og selvbetjeningsløsningene i løpet av reformperioden**

I denne gjennomgangen av endringer i IKT-løsningene i løpet av reformperioden, omtales først og fremst nye løsninger og større endringer i IKT-løsningene som er knyttet til NAV-kontor og forvaltningsenheter, enten i møtet med bruker eller ved behandling av krav om ytelse, forbedringer i systemer knyttet til arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og selvbetjeningsløsninger.

### *Pensjonsområdet*

Den største endringen på IKT-området i Arbeids- og velferdsetaten fra juli 2006 og fram til nå, er utvikling og driftsetting av nye systemløsninger for pensjonsområdet. Dette omfatter ikke bare ny saksbehandlingsløsning for dagens pensjonsregelverk og nytt pensjonsregelverk fra 1. januar 2011, samt ny selvbetjeningsløsning for pensjonsområdet, men har også ført til store endringer i tilstøtende IKT-komponenter (utbetaling, trekk, regnskap, datavarehus osv). Pensjonsområdet ble tidligere håndtert i Infotrygd.

### *IKT-basisløsning til gjennomføring av NAV-reformen*

Det ble gjennomført og startet opp en rekke IKT-prosjekter i NAV interim, dvs. før Arbeids- og velferdsetaten ble formelt etablert 1. juli 2006. Dette ble gjort for å legge til rette for både sammenslåingen av Aetat og trygdeetaten til Arbeids- og velferdsetaten og for å kunne etablere NAV-kontor i kommunene. De viktigste endringene var:

- Felles IKT-basisløsning for NAV-kontorene og enheter i Arbeids- og velferdsetaten, herunder telefoni
- Intranett
- Publikumsnett
- Nødvendige tilpasninger i brev, rapporter m.m.
- E-post og kalender

Alle NAV-kontor, forvaltningsenheter, pensjonsenheter og øvrige enheter i Arbeids- og velferdsetaten ble over en periode på tre år etablert med IKT-basisløsning. Løsningen representerer en felles basisplattform for å kunne gi brukerne en samordnet og helhetlig service. IKT-basisløsningen sikrer at de ansatte på NAV-kontorene har tilgang til kontorstøttesystemer, telefoni og fagsystemer på tvers av ansettelsesforhold i henholdsvis stat eller kommune. I tillegg ble det opprettet brukerterminaler i kontorene. Dette gir tilgang på tvers av enheter, men innebærer ikke ny funksjonalitet.

Videre ble ”personkortet” etablert. Personkortet er en webbasert løsning som gir saksbehandlerne i det enkelte NAV-kontor en oversikt over brukernes saker og ytelser på tvers IKT-systemene til henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Hensikten med personkortet er å gi medarbeiderne på et NAV-kontor, et samlet oversiktsbilde av brukeren i en og samme applikasjon. I tillegg får medarbeiderne i kundesentrene tilgang til opplysninger om statlige brukere. Løsningen baserer seg på oppdatert informasjonsinnhenting fra fagsystemer, i første rekke Infotrygd og Arena, og den aktuelle kommunens sosialhjelpssystem (kun for det enkelte NAV-kontor).

### *Endringer i Arena*

Det er foretatt en rekke større endringer i Arena i løpet av reformperioden. Disse endringene innebærer at funksjonaliteten i systemet er utvidet. De viktigste endringene er:

- Utvidet støtte til oppfølging av flere brukergrupper, blant annet sykmeldte og brukere som skal ha arbeidsevnevurderinger
- Støtte til vurdering av krav om rehabiliteringsstønad og tidsbegrenset uførestønad
- Støtte til vurdering av krav om arbeidsavklaringspenger
- Støtte til arbeidsgiverrettede tjenester for et inkluderende arbeidsliv

Ved at arbeidsavklaringspenger blir behandlet i Arena, blir en større del av Arbeids- og velferdsetaten saksmengde flyttet over i en IKT-løsning der saker kan sendes elektronisk mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet.

### *Arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter*

Saksdokumentasjon har vært og er i hovedsak papirbasert, noe som har gitt utfordringer med å dele en sak mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet. I praksis har dette blitt løst ved hjelp av budbiltjenester.

For å sikre bedre informasjonsflyt og dokumentasjon av informasjon fra bruker som vedrører ytelsessaker, ble det utviklet en egen IKT-løsning – Gosys. Alle henvendelser kan registreres i Gosys i en oppgaveliste. NAV-kontor og andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten kan benytte den elektroniske oppgavelisten til å holde oversikt over hvor sakene til enhver tid er. Gosys benyttes for å registrere, fordele og følge opp oppgaver og henvendelser. Applikasjonen er integrert med Arena og Infotrygd og benyttes av om lag 15 000 ansatte i NAV-kontor, forvaltningsenheter, kundesenter og andre mer spesialiserte enheter i etaten som jobber med saksbehandling eller tjenesteyting til brukere.

Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å videreutvikle løsningen, og det gjennomføres nå en pilot for skanning og elektronisk behandling av inngående dokumenter. Dette vil bidra til å forenkle samhandlingen mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor ved at dokumenter blir lettere tilgjengelige. Gosys har i så måte, gjennom funksjonalitet for å få inn, holde oversikt over og fordele saker, vært en forutsetning for å kunne starte opp en pilot for skanning av innkomne saker, samt elektronisk arkiv for innkomne saker. Piloten startet opp i 1. kvartal 2010.

### *Selvbetjeningsløsninger*

Det er gjort mange forbedringer på nav.no i 2009 og 2010. De viktigste er følgende:

- Ny forside på nav.no
- Enklere CV-registrering for arbeidssøkere
- Utbetalingsinformasjon (Dine utbetalinger)
- Enklere utlysning av stillinger for arbeidsgiver
- Forbedret søk etter ledige stillinger
- MinID som autentiseringsløsning for selvbetjeningsløsning for arbeidssøkere
- Din pensjon

Brukerne bør bruke MinID som er en felles innlogging til ulike offentlige tjenester. Per i dag kan man logge seg på følgende tjenester med MinID på [www.nav.no](http://www.nav.no):

- Dine utbetalinger
- Din pensjon
- Registrer deg/Din side
- Sende elektronisk meldekort

I tillegg kan legene elektronisk sende sykmeldingsattest og legeerklæring ved arbeidsuførhet gjennom Ei@-løsningen til Arbeids- og velferdsetaten. Ei@-løsningen ble utviklet og satt i drift av trygdeetaten, men løsningen er senere videreutviklet. Dette som en konsekvens av at legene er pålagt elektronisk innsending av sykmeldingsattest og legeerklæringer fra 1. januar 2010. Forskriften for slik innsending gjelder i prinsippet for alle leger, men pålegget rettes i denne omgang mot fastleger og praktiserende spesialister, og det er åpnet for visse unntak.

### *Nye rutiner i Infotrygd*



Saksbehandlingsløsning i Infotrygd på ytelsesområdene grunn- og hjelpestønad, yrkesskade og stønad til enslige forsørgere, var tidligere en del av pensjonsløsningen i Infotrygd.

I forbindelse med at utviklingen og driftsetting av ny systemløsning for pensjonsområdet, herunder avstengning av de gamle pensjonsrutinen i Infotrygd, måtte Arbeids- og velferdsetaten utvikle nye løsninger i Infotrygd for følgende ytelsesområder:

- grunn- og hjelpestønad
- yrkesskade
- stønad til enslige forsørgere

I tillegg til selve saksbehandlingsrutinene i Infotrygd, ble også rutiner for beregning og utbetaling endret for disse ytelsene.

## **7.6 Post- og arkivhåndtering**

Arbeids- og velferdsetaten mottar ca 15 millioner papirforsendelser per år. Dette er i hovedsak post fra brukere. Etaten har i hovedsak en manuell håndtering av post og manuell arkivering av saker, og det er rutiner for både posthåndtering og arkivering.

Det er imidlertid noen unntak fra den manuelle håndteringen av både post og arkivering:

- Pensjonsområdet har selvbetjeningsløsning og skanning for innkomne krav og saker, samt elektronisk arkivering av saker.
- Bidragsområdet har skanning av innkomne saker, samt elektronisk arkivering av sak.
- Arena har elektronisk arkivering av utgående saksdokumenter.

Ved poståpning i NAV-kontorene skal alle saksdokumenter stemples med mottatt dato. Dokumenter i saker skal registreres i det aktuelle fagsystemet før de går til saksbehandling.

Inngående post til Arbeids- og velferdsetaten og forsendelse av post mellom ulike enheter i etaten er svært omfattende og spenner over alle ulike saks-/fagområder. NAV-kontorene mottar en stor del av posten til etaten, både per post og ved direkte innlevering fra bruker i mottakene på kontorene. Om lag 80 prosent av posten som sendes NAV-kontorene skal videresendes til andre enheter i etaten. En større andel av posten er ikke tilstrekkelig merket med personopplysninger som sikrer riktig levering. Dette skaper utfordringer knyttet til blant annet fordeling av posten.

En forutsetning for fremtidig fullelektronisk saksbehandling er digitalisering av all post som mottas. I 2009 startet derfor arbeidet i Arbeids- og velferdsetaten med sikte på å få etablert en sentral løsning for posthåndtering og skanning i etaten. Dette vil på sikt føre til redusert tidsbruk på postmottak, sortering og saksbehandling. En sentral løsning for mottak av post gjør at NAV-kontorene kan fokusere på sine hovedprosesser, i stedet for å motta, sortere og videresende post. Videre vil selve saksbehandlingen få gevinster ved at det vil medgå mindre tid til manuell håndtering av dokumenter. Samtidig blir det større trygghet for bruker ved at etaten reduserer faren for at krav og dokumenter blir borte.

En pilot for skanning av innkomne krav om ytelser ble iverksatt i Østfold i 1. kvartal 2010. Etter planen starter skanning av tilsvarende saker i de øvrige fylkene i 4. kvartal 2010.

## **7.7 Ekspertgruppas vurdering**

Når det gjelder IKT-området, har Arbeids- og velferdsetaten etter ekspertgruppas vurdering fulgt de retningslinjer som ble trukket opp i St.prp. nr. 46 (2004-2005). Gjennom en IKT-basisløsning får de ansatte på NAV-kontorene tilgang til kontorstøttesystemer, telefoni og saksbehandlingssystemer på tvers av ansettelsesforhold i henholdsvis stat eller kommune. I tillegg har det gjennom utvikling av IKT-løsninger for oppfølging av sykmeldte, arbeidsevnevurderinger og arbeidsavklaringspenger vært en viss videreutvikling av eksisterende saksbehandlingssystemer. Samtidig har det vært en utvikling av nye, omfattende systemløsninger på pensjonsområdet, herunder selvbetjeningsløsninger for alderspensjon, i parallell med gjennomføringen av NAV-reformen.

Etter gruppas vurdering har Arbeids- og velferdsetaten klare begrensninger med hensyn til videreutvikling av dagens portefølje av IKT-løsninger. Saksbehandling skjer, med unntak av alderspensjon, i systemløsningene til de tidligere statlige etatene. Disse systemene er i hovedsak laget for å løse fagområdenes behov i de tidligere etatene, og støtter i begrenset grad prosess- og informasjonsbehovet i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Bruken av de gamle systemene medfører ikke minst begrensninger i hvilken grad etaten kan utvikle både nye selvbetjeningsløsninger og effektive løsninger som støtter opp under dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dette gjelder i særlig grad for forvaltningen av familieytelser, uførepensjon og ikke minst sykepenger. Etter gruppas vurdering er det viktig at nye selvbetjeningsløsninger – som langt på vei vil bli en ny kanal for samhandling mellom bruker og etat – får høy prioritet i planene for IKT-modernisering.

Arbeids- og velferdsetaten har et stort innslag av manuelle rutiner for håndtering av post og arkiv. Etter gruppas vurdering er det positivt at etaten har iverksatt en pilot for skanning av innkomne krav om ytelser. En slik løsning vil utvilsomt gi etaten en mye bedre logistikk og kontroll over innkomne saker.

## **8 Fordeling av kompetanse og personellforflytninger i reformperioden**

### **8.1 Innledning**

Dette kapitlet omhandler innplassering av personell i ulike enheter/nivåer i den nye Arbeids- og velferdsetaten i løpet av reformperioden, og kjennetegn ved dagens ansatte som alder, ansiennitet, formell utdanningsbakgrunn og hvor de rekrutteres fra. Vi ser spesielt på innplasseringen av personer i NAV-kontorene, kundesentrene og forvaltningsenhetene, og den yrkesmessige og faglige bakgrunnen disse har i forhold til arbeidsoppgavene som de ulike enhetene skal ivareta. Avslutningsvis i kapitlet omtales – med bakgrunn i en nylig fremlagt rapport om bl.a. kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen og høyere utdanning – hvordan NAV-lederne (NAV-kontor og forvaltningsenheter) vurderer de ansattes kompetanse og ferdigheter.

Kapitlet omhandler medarbeidere / ansatte og ikke årsverk. Arbeids- og velferdsetaten har på grunn av deltidsarbeid og permisjoner flere medarbeidere enn årsverk. Tallene er hentet fra etatens HR-system.

### **8.2 Grunnlaget for innplassering**

Arbeids- og velferdsetaten har fra etableringen av pilotkontorene høsten 2006 og fram til utgangen av 2009, gjennomført omfattende innplasseringer av medarbeidere i nye enheter knyttet til gjennomføringen av NAV-reformen, pensjonsreformen og overføring av helseområdet til Helsedirektoratet.

Selve grunnlaget for innplasseringen av medarbeidere i ny organisasjon, fremgår av egen protokoll mellom ledelsen i NAV-interim og representanter for de ansattes organisasjoner av 8. mars 2006. I protokollen vises det innledningsvis til at det både gjennom St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning og personlig brev til alle tilsatte fra daværende statsråd Dagfinn Høybråten, ble gitt garantier for at ingen skulle sies opp i forbindelse med gjennomføringen av organisasjonsreformen, men at det for noen kunne bli tale om å bytte arbeidssted. Protokollen omfattet alle tilsatte i Aetat og trygdeetaten. Grunnlaget for protokollen var at alle tilsatte i de to statsetatene skulle ha ny arbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten innen 1. juli 2006. Det ble avtalt prinsipper for kartlegging av den enkeltes arbeidsoppgaver og kompetanse, og gjennomføring av henholdsvis refleksjonssamtaler og omstillingssamtaler knyttet til innplassering i ny organisasjon. Videre var det åpnet for at medarbeideren kunne fremme egne ønsker om framtidige arbeidsoppgaver og eventuelt arbeidssted.

Det er disse retningslinjene, sammen med tjenestemannsloven og retningslinjer for omstillinger i staten, som har vært grunnlaget for innplasseringen av medarbeidere i nye enheter i Arbeids- og velferdsetaten eller overføring av medarbeidere til Helsedirektoratet. Da planene for omstillingene for alvor tok form, og det ble klart av etaten stod overfor etablering av forvaltningsenheter, pensjonsenheter, overføring av medarbeidere til Helsedirektoratet og ikke minst opprettelse av 457 NAV-kontor frem til utgangen av 2009,

ble det utarbeidet et utfyllende dokument med prinsipper, kriterier og prosedyrer for innplasseringen av medarbeidere i nye enheter. Viktige mål etaten hadde for innbemanningen var at man skulle oppnå ønsket bemanning med nødvendig kompetanseinnhold i alle enheter, at driften ikke måtte bli skadelidende underveis, og at ansatte ville velge å opprettholde sitt arbeidsforhold til etaten.

Det ble fremhevet at innplasseringen av den enkelte ansatte skulle gjennomføres slik at man så langt som mulig unngikk at medarbeidere ble tvunget til å skifte bosted og at det skulle legges vekt på frivillighet og egenmotivasjon for nye oppgaver. Videre ble det påpekt at medarbeidere skulle følge oppgavene dersom disse utgjorde minst 50 prosent av både daværende og fremtidige oppgaver. Forventede endringer i innholdet i arbeidsoppgavene innebar at en forutsatte at en stor del av innplasseringen måtte skje etter en samlet vurdering av ressurs- og kompetansebehovet i alle enhetene.

Som en del av grunnlaget for gjennomføringen av refleksjonssamtaler og omstillingssamtaler, var det utarbeidet beskrivelser av oppgaver i NAV-kontor og forvaltnings- og pensjonsenheter.

### **8.3 Ansatte i Arbeids- og velferdsetaten per mars 2010 og hvor de kommer fra**

De mest omfattende bemanningsendringene er knyttet til etablering av NAV-kontorene. Innbemanningen av personell til kontorene har pågått fra høsten 2006 og vil i hovedsak være avsluttet våren 2010.

Selv om nye enheter ble etablert på ulike tidspunkt, forvaltningsenheter i løpet av våren 2008 og pensjonsenheter fra desember 2008, ble det fra våren 2007 gjennomført en mer eller mindre samlet prosess for å avklare framtidige arbeidsoppgaver og framtidig arbeidssted for medarbeiderne.

Tabell 8.1 viser hvordan ansatte i Aetat og trygdeetaten (inkludert nyrekrutterte i løpet av reformperioden) er blitt fordelt i ulike enheter i Arbeids- og velferdsetaten per 1. mars 2010. Tabell 8.2 viser sammensetningen av ansatte i enhetene per 1. mars 2010 og hvor de var ansatt i august 2006 inklusive de som var eksternt rekruttert. Tabellene sammenligner kun status per august 2006 og status pr 1. mars 2010 og fanger dermed ikke opp bevegelser av medarbeidere på tvers av enheter i etaten mellom disse to tidspunktene.

Tabell 8.1: Prosentvis fordeling av ansatte fra ulike enhetstyper (herunder trygdekontor og Aetat lokal) per 1. august 2006 til ulike enhetstyper per 1. mars 2010<sup>6</sup>

Enhetstype per 1. august 2006		Enhetstype per mars 3.2010					
		Sluttet	Lokal	Forvaltning	Kundesenter	Pensjon	Andre enheter
Lokal Aetat	2 902	22 %	62 %	8 %	0 %	0 %	7 %
Lokal Trygd	4 972	26 %	39 %	26 %	1 %	4 %	4 %
Forvaltning <sup>7</sup>	415	19 %	10 %	56 %	1 %	3 %	12 %
Kundesenter	323	16 %	4 %	3 %	74 %	0 %	3 %
Andre enheter	4 814	30 %	3 %	4 %	0 %	1 %	62 %
Totalt pr 1.6.2006	13 426	26 %	29 %	15 %	2 %	2 %	26 %
Ansatt etter 1.7.2006	4821	0 %	41 %	19 %	7 %	4 %	30 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Totalt 7 874 personer var ansatt ved de lokale kontorene (NAV trygd og NAV arbeid) i august 2006. Drøyt tre og et halvt år senere er om lag 3 750 av disse medarbeiderne fortsatt i NAV-kontorene. Videre har om lag 1 900 medarbeidere sluttet i løpet av samme periode, og om lag 1 300 medarbeidere er enten blitt innplassert, eller har søkt og fått jobb i forvaltningsenhetene. Samlet sett er det om lag 6 000 statlige medarbeidere i NAV-kontorene, herunder om lag 2 000 nytilsatte i løpet av en periode på drøyt tre og et halvt år. Samlet sett har om lag 2 200 medarbeidere som var ansatt i de lokalekontorene i august 2006 blitt innplassert/ har byttet jobb internt i Arbeids- og velferdsetaten.

3 469 ansatte (26 prosent) har i løpet av disse årene sluttet i Arbeids- og velferdsetaten. En stor del av denne avgangen, om lag 1 300 medarbeidere, er tidligere ansatte i trygdekontorene. En del har gått av med pensjon (alders-, uførepensjon og AFP) og en del (26 prosent) har gått til annen stilling utenfor etaten, herunder tidligere medarbeidere i etaten som er blitt overflyttet til Helsedirektoratet / Helseøkonomiforvaltningen. Det er noe lavere avgang (22 prosent) av ansatte fra Aetat lokal.

Samtidig har det vært en betydelig nyrekruttering til alle enhetene i Arbeids- og velferdsetaten. Av de eksternt rekrutterte, har om lag 2/3 kommet til NAV-kontorene, forvaltningsenhetene og kundesentrene. I både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er 1/3 av medarbeiderne nytilsatte, dvs ansatt etter 1. august 2006.

Ser en på innplassering av tidligere trygdekontoransatte og arbeidskontoransatte hver for seg, viser tabell 8.1 at over 62 prosent av de ansatte i arbeidskontorene er blitt innplassert i NAV-kontorene. Ansatte på trygdekontorene er i større grad blitt fordelt på de ulike enhetene, med nærmere 39 prosent innplassert på NAV-kontorene og 30 prosent i forvaltnings- og pensjonsenheter.

<sup>6</sup> Kategorien "Forvaltning" per 1. august 2006 i tabellene 8.1 og 8.2 er ansatte som jobbet med dagpenger og atferingspenger. I kategorien "sluttet" mellom 1. august 2006 og 1. mars 2010 inngår også medarbeidere fra de tidligere trygdekontorene som er blitt overført til Helsedirektoratet / Helseøkonomiforvaltningen. I kategorien "kundesenter" inngår medarbeidere i kundesentrene og medarbeidere i arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret og etatens servicesenter, bl.a. med ansvar for brukerstøtte på nav.no.

<sup>7</sup> Ansatte/medarbeidere er alle med et ansettelsesforhold, dvs. inklusive permisjoner.

Tabell 8.2 Prosentvis fordeling av hvor de ansatte i dagens enheter (1. mars 2010) kom fra per 1. august 2006

Enhetsstype pr 1. august 2006						Totalt pr 1.mars 2010	
Lokal Aetat	Lokal Trygd	Forvaltning	Kundesenter	Andre enheter	Ansatt etter 1.7.2006		
31 %	33 %	1 %	0 %	2 %	33 %	5883	Lokal
8 %	45 %	8 %	0 %	7 %	32 %	2888	Forvaltning
2 %	8 %	0 %	36 %	3 %	50 %	659	Kundesenter
3 %	41 %	3 %	0 %	13 %	40 %	453	Pensjon
4 %	4 %	1 %	0 %	61 %	29 %	4895	Andre enheter
2902	4972	415	323	4814	4821	14778	Totalt pr 1.mars 2010
18 %	37 %	2 %	1 %	41 %		3469	Sluttet

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Ansatte med bakgrunn i arbeidskontorene og trygdekontorene utgjør i dag omtrent like store grupper på NAV-kontorene med om lag 1/3 hver. De øvrige ansatte er stort sett personer som er blitt eksternt rekruttert i løpet av reformperioden. I forvaltningsenhetene er det innplassert mange tidligere trygdeansatte, men også her er det om lag 1/3 nyansettelser. Det fremgår av de to tabellene at etablering av kundesentre så langt i relativt liten grad har medført personellmessige forflytninger.

Tabell 8.3: Fordeling av tidligere trygdekontor- og arbeidskontoransatte (august 2006) i NAV-kontor per 1. mars 2010, etter kontorstørrelse. Prosent.

	<3	4-5	6-10	11-20	21-40	41-80	>80
Nyansatt	30	32	30	30	34	38	35
Aetat	8	15	29	32	34	37	37
Trygd	62	53	41	38	32	26	28

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 8.3 viser hvordan trygdekompetansen og arbeidsmarkedskompetansen er innplassert i NAV-kontorene fordelt etter kontorstørrelse. I tillegg er det vist hvordan nyrekrutteringen er blitt fordelt på ulike kontorstørrelser. Som det framgår utgjør tidligere trygdeansatte den største gruppen i kontor under 21 ansatte. I kontor under 6 ansatte utgjør de over halvparten av samlet antall statsansatte. Lavest andel fra de tidligere trygdekontorene finner vi i kontorgruppen 41-80 ansatte, hvor de utgjør vel 1/4 av antall ansatte på statlig side. Motsatt er tidligere arbeidskontoransatte i liten grad til stede i små kontor. I kontor mellom 11 og 40 ansatte utgjør de om lag 1/3 av samlet antall statsansatte, og en litt større andel i kontor over 40 ansatte. Andelen nyansatte fordeler seg nokså jevnt utover, men med litt høyere andeler i de største kontorene.

Tabell 8.4: Medarbeidere i avgang etter sluttårsak i 2008 og 2009. Fast ansatte. Absolutte tall.<sup>8</sup>

Sluttårsak	2008			2009		
	Forvaltning	Lokal	Arbeids- og velferds-etaten	Forvaltning	Lokal	Arbeids- og velferds-etaten
Annet	10	27	76	12	17	58
Alderspensjon	3	34	52	13	27	67
Annen stilling utenom etaten	66	256	581	66	201	469
Avtalefestet pensjon (AFP)	27	60	128	29	73	138
Uføre pensjon	18	53	97	20	25	67
Yrkesrettet attføring	1	4	6	1	2	5
<b>Totalt</b>	<b>125</b>	<b>434</b>	<b>940</b>	<b>141</b>	<b>345</b>	<b>804</b>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 8.4 viser at det er en høyere avgang av medarbeidere fra NAV-kontorene enn fra forvaltningsenhetene både i 2008 og 2009, også når det tas hensyn til at NAV-kontorene har mer enn dobbelt så mange ansatte som forvaltningsenhetene. Det gjelder særlig overgang til stilling utenom Arbeids- og velferdsetaten. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at forvaltningsenhetene ble etablert i løpet av 1. halvår 2008 og overføring til Helsedirektoratet / Helseøkonomiforvaltningen.

## 8.4 Nærmere om personellforflytninger mellom enhetene

### *Etablering av forvaltningsenheter*

Ressursbehovet ved etablering av forvaltningsenheter var ved oppstart anslått til 2 000 – 2 050 årsverk. Følgende med ansettelse i Aetat og trygdeetaten per august 2006 ble overført til forvaltningsenheter, jf. tabell 8.2:

- Om lag 1 550 medarbeidere ble innplassert fra lokale kontor (trygdekontor / arbeidskontor / NAV-kontor) til forvaltningsenheter. Disse utgjør drøyt halvparten av samlet antall ansatte i dagens forvaltningsenheter. Av disse har om lag 1 300 medarbeidere bakgrunn fra trygdekontorene. Om lag 180 til 200 av de som ble overført, jobber fra fjernarbeidsplasser på NAV-kontorene.
- Om lag 230 medarbeidere av dagens medarbeidere i forvaltningsenhetene kommer fra de tidligere forvaltningsenhetene i Aetat.
- De øvrige av dagens ansatte i forvaltningsenhetene kommer fra andre enheter i etaten, eller er nyrekruttert (om lag 900 medarbeidere).
- De fleste som slutter går til stilling utenom etaten.

### *Etablering av pensjonsenheter*

Nærmere 200 personer (41 prosent av de ansatte ved dagens pensjonsenheter) består av tidligere trygdekontoransatte, og et tilsvarende antall nyrekrutteringer.

<sup>8</sup> Arbeids- og velferdsetaten har ikke denne type statistikk for 2006 og 2007. Dette skyldes innføring av nytt personalsystem.

### Overføring av helseområdet til Helsedirektoratet/helseøkonomiforvaltningen

Overføring fra NAV-kontorene av ansatte og budsjettmidler tilsvarende om lag 250 årsverk.

Samlet sett skulle dermed 2 150 årsverk, eller i noen tilfeller budsjettmidler, overføres fra NAV-kontor til forvaltnings-, pensjonsenheter og Helsedirektoratet / Helseøkonomiforvaltningen.

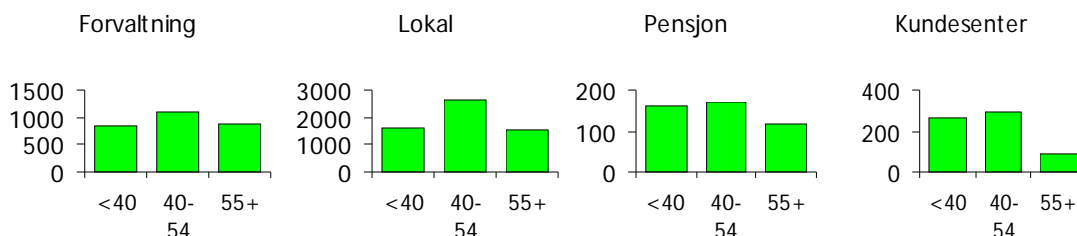
#### Sammenfatning av personellforflytningene fra 2006 til 2010:

- En vesentlig del av den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen som ble igjen i arbeids- og velferdsforvaltningen ble innplassert i NAV-kontorene.
- Trygdekompetansen i de tidligere trygdekontorene ble i stor grad fordelt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, med en klart større andel til NAV-kontorene enn til forvaltningsenhetene.
- Tidligere arbeidskontor- og trygdekontoransatte (og nyansatte i løpet av reformperioden) utgjør i dag om lag like store grupper i NAV-kontorene.
- Forvaltningsenhetene ble i stor grad bemannet av ansatte fra trygdekontorene og Aetat forvaltning, men mange – om lag 1/3 av dagens ansatte i enhetene - er blitt rekruttert eksternt.
- Innbemanningen i pensjonsenhetene har i hovedsak skjedd ved nyansettelser og overføring av tidligere trygdekontoransatte (fra NAV trygd og NAV-kontorene).
- Kundesentrene er etablert dels ved at ansatte i de tidligere kundesentrene fortsatte i jobbene sine og dels ved nyrekruttering.
- Det har vært en betydelig nyrekruttering av ansatte i løpet av reformperioden – hele 26 prosent av samlet antall ansatte.
- Det har samtidig vært en relativt stor avgang (men noe mindre enn nytilgangen) av ansatte. En relativt stor andel av disse har gått over i andre stillinger utenfor etaten.

## 8.5 Alderssammensetning og ansiennitet

Figur 8.1 og 8.2 viser alderssammensetning og ansiennitet blant dagens ansatte i henholdsvis NAV-kontor, forvaltningsenheter, pensjonsenheter og kundesentre.

Figur 8.1 Alderssammensetning blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten. Antall per 1. mars 2010.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



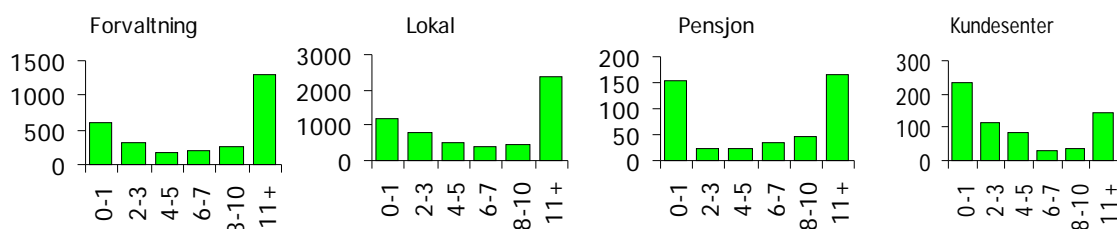
Tabell 8.5: Alderssammensetningen blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, prosent per 1. mars 2010, og aldersgjennomsnitt per mars 2010

	Forvaltningsenheter	NAV-kontor	Pensjonsenheter	Kundesentre	Samlet
>40	29 %	28 %	36 %	41 %	30 %
40-54	40 %	46 %	38 %	45 %	44 %
55+	31 %	26 %	26 %	14 %	27 %
Gjennomsnittlig alder	47 år	47 år	45 år	42 år	46 år

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det fremgår i tabell 8.5 at for ansatte i forvaltningsenhetene, NAV-kontorene, pensjonsenhetene og kundesentrene samlet sett, er aldersfordelingen følgende: 30 prosent er 40 år og yngre, 44 prosent er i alderen 40-54 år og 27 prosent er 55 år og eldre. Gjennomsnittsalderen blant ansatte i staten er 44 år.<sup>9</sup> Arbeids- og velferdsetaten har følgelig en høyere gjennomsnittsalder blant sine ansatte enn det en finner blant statsansatte generelt. Som det framgår av tabell 8.5 har forvaltningsenhetene størst andel ansatte i den eldste alderskategorien (55 år og mer). NAV-kontorene har lavest andel ansatte i den yngste alderskategorien (under 40 år). Kundesentrene har høyest andel ansatte i den yngste alderskategorien (og lavest andel i den eldste aldersgruppen). Dette reflekterer trolig at de har en betydelig andel nyrekruttede ansatte, en andel som er klart høyere enn for de andre enhetene.

Figur 8.2 Ansiennitet blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten per 1. mars 2010.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fordelingen av ansatte etter ansiennitet har, som figur 8.2 viser, en typisk U-form. En stor andel med lang ansiennitet, og en relativt stor andel nyansatte med kort fartstid i etaten. Av samlet antall ansatte i de fire enhetene har 41 prosent over 10 års ansiennitet, 23 prosent har inntil ett års ansiennitet, og de resterende 36 prosent har mellom 1 og 11 års ansiennitet. Ansienniteten er noe ujevnt fordelt mellom enhetene. Ansatte i forvaltningsenhetene har klart lengst erfaring fra Arbeids- og velferdsetaten, ansatte i NAV-kontorene ligger omtrent på gjennomsnittet for etaten samlet sett. Ansatte i pensjonsenhetene og særlig ansatte i kundesentrene har en relativt høy andel nyansatte, og

<sup>9</sup> Gjennomsnittsalder i staten: 44 år. Kilde: Likelønn i staten - hovedtariffoppgjøret 2010 rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.

en mindre andel med lang etatserfaring enn ansatte i NAV-kontor og forvaltningsenheter. Ansatte ved kundesentrene er typisk relativt unge med liten erfaring fra etaten.

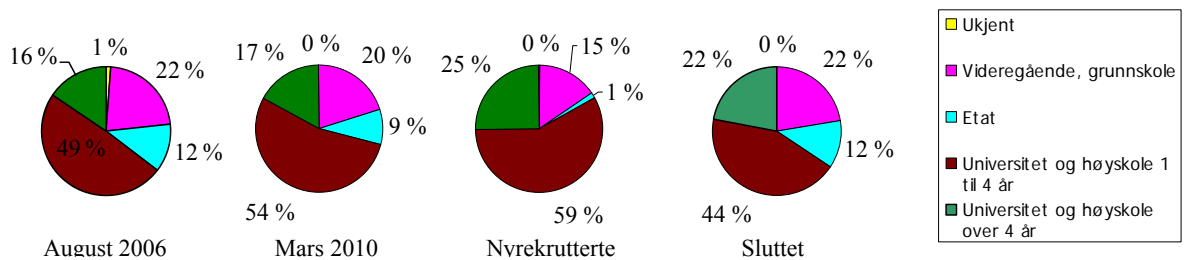
Alderssammensetning og ansiennitet blant ansatte i forvaltningsenhetene reflekterer at de som ble overført dit (tidligere trygdekontoransatte og ansatte fra Aetat forvaltning) hadde lang erfaring på arbeidsfeltet.

## 8.6 Formell utdanning blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten.

I beskrivelsen av formell utdanning opererer vi med fire utdanningskategorier, hver kategori angitt med høyeste utdanningsnivå: Videregående utdanning, etatsutdanning, universitets- og høyskoleutdanning lavere grad (1-4 år), universitets- og høyskoleutdanning høyere grad (over 4 år).

I omtalen nedenfor har vi sett på utdanningsbakgrunn for ansatte i hhv NAV-kontor, forvaltningsenheter, pensjonsenheter og kundesentre.

Figur 8.3 Utdanningsnivå blant ansatte per mars 2010 – ansatte per august 2006, nyrekruttede og sluttet etter august 2006 (Alle fire enhetstypene).



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

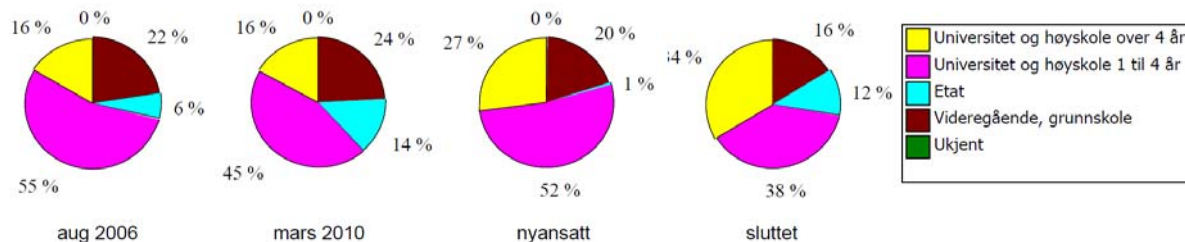
Figur 8.3 viser at vel 70 prosent av de ansatte i de fire enhetstypene samlet har høyere utdanning. 1/5 har videregående skole som høyeste utdanning. Det framgår videre at en større andel av de som rekrutteres inn i Arbeids- og velferdsetaten i løpet av reformperioden har høyere utdanning sammenlignet med ansatte som også jobbet i etaten i 2006. Det rekrutteres flere både med høyere og lavere grad høyskole-/universitetsutdanning. Samtidig ser vi at mange av de med høyere grads universitets- og høyskoleutdanning har sluttet i løpet av perioden, noe som kan tyde på høy turnover i denne gruppen. Som følge av dette har økningen i antall ansatte med høyere utdanning i løpet av reformperioden primært skjedd blant de med kortvarig universitets- og høyskoleutdanning. Andel ansatte med videregående skole som høyeste utdanning har gått ned i perioden, primært som følge av færre nyansatte med slik utdanning.

Jurister er den klart største gruppa – vel 35 prosent – blant universitets-/høyskoleutdannede med mer enn 4 års utdanning. Over halvparten av disse er i forvaltningsenhetene. Ellers er det ingen enkeltutdanning som dominerer, men hovedtyngden har ulike samfunnsfag.

Universitets- og høyskoleutdanninger av lavere grad består av ansatte med cand. mag. utdanning og en del med bachelorutdanning. Blant disse dominerer samfunnsfagene, sammen med humanoria. I tillegg kommer et rikt utvalg av spesialiserte yrkesutdanninger. Den eneste profesjonsutdanningen som fremstår som en stor gruppe er sosionomene med 227 medarbeidere i den statlige del av NAV-kontorene.

Figur 8.4 – 8.7 viser tilsvarende som figur 8.3, men der ansattes utdanningsbakgrunn er splittet opp på hver enkelt enhet.

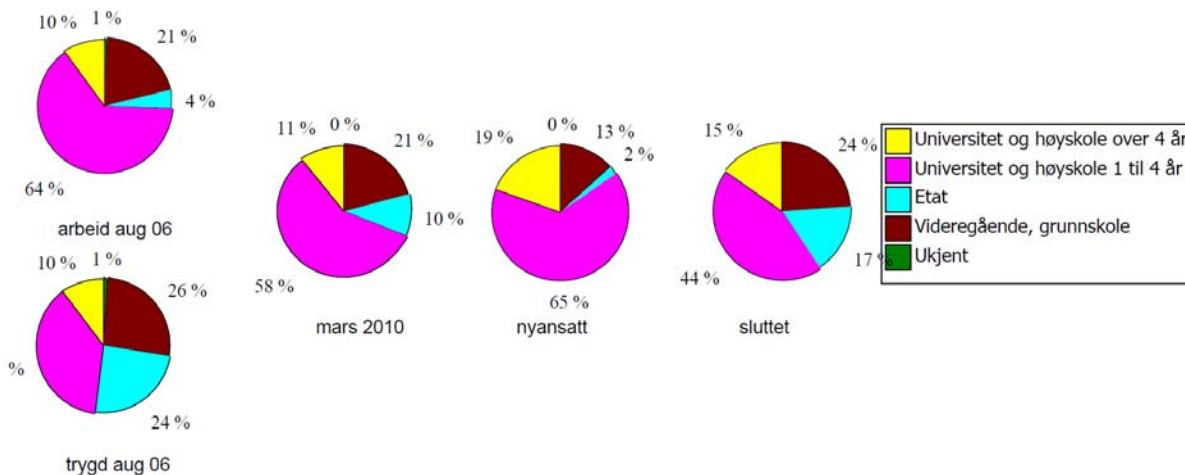
Figur 8.4: Utdanningsnivå i forvaltningsenheter



Forvaltningsenheter per august 2006 er ansatte forvaltningsenheter fra Aetat.

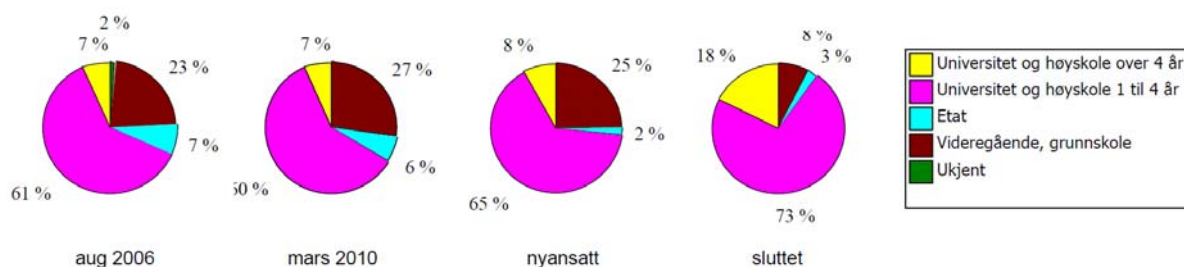
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 8.5: Utdanningsnivå i lokalkontor



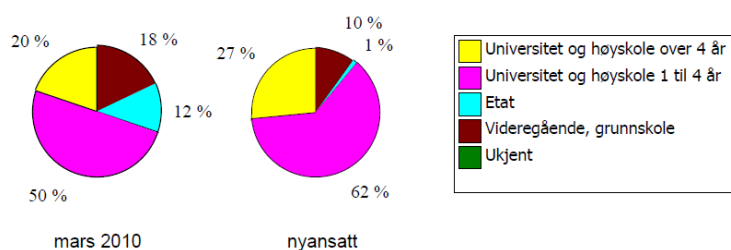
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 8.6: Utdanningsnivå i kundesenter



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 8.7 Utdanningsnivå i pensjonsenheter



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 8.4 – 8.7 viser følgende hovedbilde når det gjelder ansattes utdanning per mars 2010:

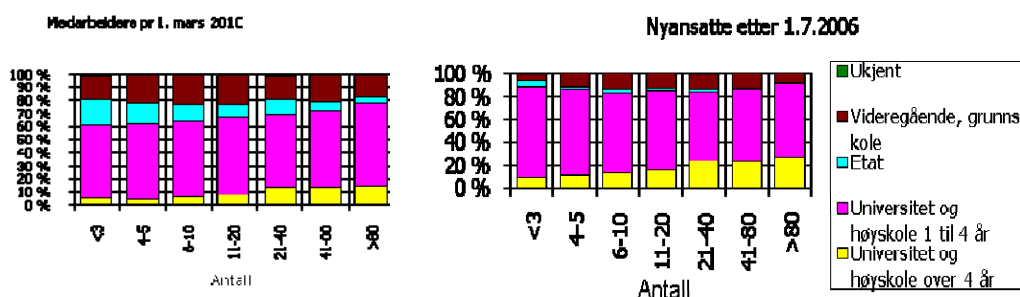
- Kundesentre og NAV-kontor har høyest andel ansatte med høyskole- og universitetsutdanning (høyere og lavere grad). Forvaltningsenhetene har lavest andel ansatte med høyere utdanning. Forvaltningsenhetene har imidlertid en relativ høy andel ansatte med høyere utdanning utover fire år. Kundesentrene har etter innplassering og nyrekruttering størst andel ansatte med universitets- og høyskoleutdanning av lavere grad.
- Kundesentre og forvaltningsenheter har størst andel ansatte med videregående skole som høyeste utdanning
- Etatsutdanning er mest vanlig blant ansatte i forvaltningsenheter og pensjonsenheter.

Figur 8.4 – 8.7 sammenligner også utdanningsnivået for ansatte i enhetene per mars 2010 med slik det var per august 2006. Sammenligningen halter noe, spesielt for dagens forvaltningsenheter som kun sammenlignes med Aetat forvaltning, en enhet med forholdsvis få ansatte sammenlignet med de nåværende forvaltningsenhetene. Den mest markante endringen har skjedd på lokalkontornivået. Ved å slå sammen ressursene i trygdekontorene og arbeidskontorene i et nytt NAV-kontor, har etaten fått et vesentlig sterkere innslag av høyt utdannede medarbeidere på kommunenivå. For kundesentrene ser det ut til at endringene primært har skjedd blant ansatte uten høyere utdanning. En økning

av medarbeidere med videregående skole som høyeste utdanning, på bekostning av ansatte med etatsutdanning.

Av figurene framgår det også at NAV-kontorene i løpet av perioden har rekrutteret en stor andel personer med høyere utdanning. Hele 85 prosent av nyansatte i kontorene siden 2006 har høyere utdanning. Andelen som slutter er relativt størst blant de med videregående skole som høyest utdanning. Vi ser ellers at forvaltningsenheter og kundesentre har størst problemer med å beholde ansatte med høyest utdanning (mer enn 4 års universitets- og høyskoleutdanning). Forøvrig framgår det at rekrutteringsmønsteret for kundesentrene avviker en del fra det vi ser ellers i øvrige enheter ved at de har rekruttert en større andel personer med videregående skole som høyeste utdanningsnivå.

Figur 8.8: Utdanningsnivå blant nyansatte sammenlignet med øvrige ansatte pr mars 2010. NAV-kontorfordelt etter kontorstørrelse



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Som det fremgår i figur 8.7, fordeler nyansatte med høyere utdanning samlet sett seg andelsmessig nokså jevnt på de ulike kontorstørrelser, men med litt høyere andel blant de største og de aller minst kontorene. Samtidig framgår det av tabellen at rekruttering av personer med høyere utdanning utover fire år først og fremst skjer på større kontor med over 20 ansatte.

## 8.7 Ledernes (NAV-kontor og forvaltningsenheter) vurdering av ansattes kompetanse og ferdigheter

Konsulentselskapet Rambøll gjennomførte i tidsrommet november 2008 – januar 2010 en utredning av hvordan tilbud innen høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Et av temaene som behandles i utredningen er ledernes vurdering av de ansattes kompetanse i NAV-kontor og forvaltningsenheter.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Rambøll (2010) Utredning av hvordan tilbud innen høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Utredningen bygger på ulike datasett, bl.a. kvalitative intervjuer blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og i utdanningssektoren, og kvantitative data fra en spørreundersøkelse blant ledere av NAV-kontor, forvaltningsenheter og kompetansekoordinatorer på fylkesnivå. Andel NAV-ledere som har bevart undersøkelsen ligger rundt 60 prosent.

### 8.7.1 Overordnet vurdering av kompetansen

Flesteparten av lederne ved både NAV-kontor og forvaltningsenheter mener at de ansatte har tilfredsstillende kompetanse for å ivareta sentrale oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lederne av NAV-kontorene svarte følgende på spørsmålet om de hadde en riktig sammensetning av kompetanse:

Figur 8.9: ”Jeg har på det nåværende tidspunkt en riktig sammensetning av kompetanse for å kunne utføre sentrale oppgaver for å oppnå målene for NAV-reformen?” – ledere ved NAV-kontor



Kilde: Rambøll 2010

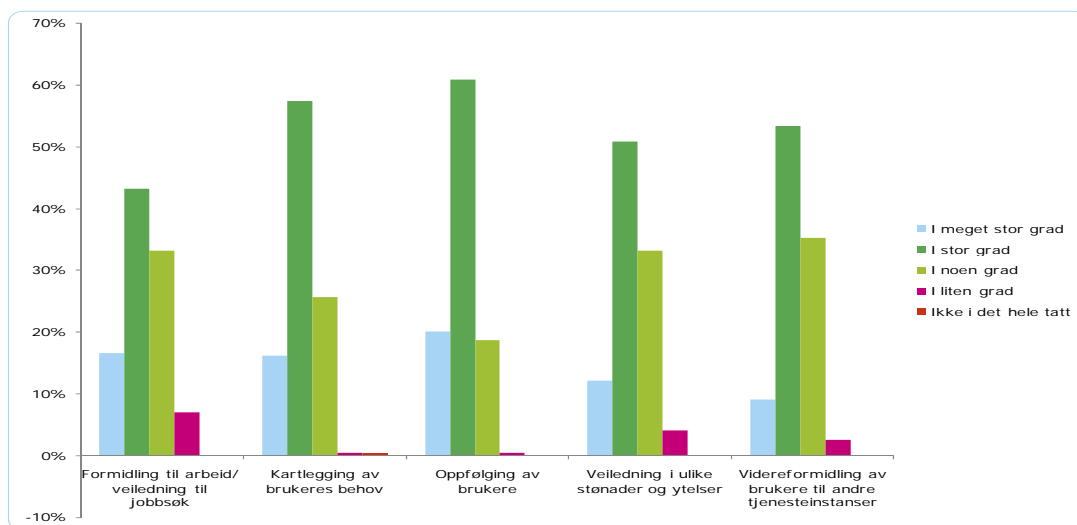
Figur 8.9 viser at om lag 3/4 av lederne i undersøkelsen mener at kompetansesammensetningen i kontoret i meget stor og i stor grad er riktig i forhold til oppgavene de ansatte skal løse. Det er svært få som opplever at de i liten grad har eller ikke har riktig kompetanse. Om lag 30 prosent oppgir at de i noen grad oppfatter at de har en riktig kompetansesammensetning.

Når det gjelder hvordan lederne ved forvaltningsenhetene vurderer kompetansen blant sine ansatte, er den gjennomgående tilbakemeldingen at denne vurderes å være meget god.

### 8.7.2 Ulike typer kompetansebehov

I utredningen ble lederne bedt om å vurdere ansattes kompetanse knyttet til ulike kategorier av *oppgavespesifikk kompetanse* og kompetanse relatert til ulike former for *ferdigheter*. Ettersom det ble lagt til grunn at det er ulike arbeidsoppgaver og kompetansebehov i NAV-kontor og forvaltningsenheter, opererte man med ulike kategorier av kompetanse for enhetene.

Figur 8.10: ” I hvilken grad vil du si at personalet ved ditt kontor har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre følgende typer oppgaver?” – ledere ved NAV-kontor



Kilde: Rambøll 2010.

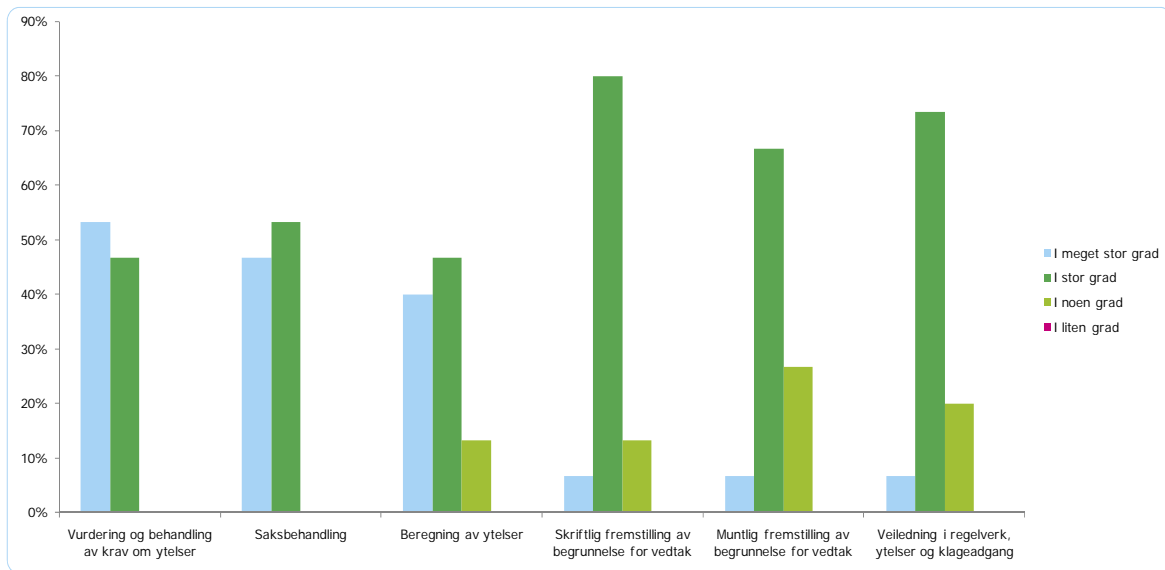
Det framgår i figur 8.10 at lederne av NAV-kontorene i relativt stor grad oppfatter at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sentrale oppgaver i kontoret. Dette gjelder særlig oppgaver som fordrer relasjonell og prosessuell kompetanse, slik som kartlegging og oppfølging av brukere (som tradisjonelt har vært en viktig oppgave for den kommunale sosialtjenesten), mens kompetansen på jobbveiledning og veiledning på stønadssiden samt viderefremidling til andre tjenesteutbydere (som var kjerneoppgaver for hhv. tidligere Aetat og trygdeetaten), vurderes som noe mindre tilfredsstillende.

Når lederne blir spurt om det er noen områder med særlig behov for kompetanseheving i et langsiktig perspektiv, pekes det særlig på oppgaver knyttet til arbeidslivskunnskap, herunder veiledning og formidling til arbeid, samt kompetanse på ytelsesveiledning. Ledere ved de minste NAV-kontorene (færre en 10 ansatte) etterspør særlig kompetanse på veiledning og formidling til arbeid, samt stønader og ytelser. Ledere ved større NAV-kontor (11 eller flere ansatte) etterspør kompetanse på kartlegging og oppfølging av brukere.

Når det gjelder de ansattes ferdigheter ved NAV-kontorene, vurderer lederne samlet sett at de ansatte i størst grad har tilstrekkelig kompetanse på relasjonsbygging, samhandling og skjønnsutøvelse. Ferdigheter innen IKT vurderes å være noe de ansatte behersker i mindre grad.

Funn fra kvalitative intervjuer peker videre på manglende helhetsforståelse og manglende innsikt i kompleksiteten i arbeids- og velferdsforvaltningen blant ansatte i NAV-kontorene, både når det gjelder kompleksiteten i og mellom ulike fagområder, men også når det gjelder prosessuelle ferdigheter i møte med bruker, veiledningskompetanse og evne til å se sammenhengen mellom fag og fagmetodikk.

Figur 8.11: "I hvilken grad vil du si at personalet ved din forvaltningsenhet har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre følgende typer oppgaver?" – ledere ved forvaltningsenheter.



Kilde: Rambøll 2010.

Det fremgår i figuren 8.11 at lederne for forvaltningsenhetene vurderer at de ansatte i stor og til dels i meget stor grad har kompetanse til å utføre sentrale oppgaver. Vurdering og behandling av ytelseskrav fremstår som et område hvor de ansatte vurderes å være særlig kompetente. Oppgavene hvor de ansatte gjennomgående vurderes å ha noe mindre kompetanse har det til felles at de har et kommunikasjonsmoment i seg, som skriftlig og muntlig fremstilling av vedtak, samt veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang.

Når det gjelder nødvendige ferdigheter for å gjennomføre arbeidsoppgavene knyttet til vurdering og behandling av ytelseskrav, viser figur 8.11 at den gjennomgående tilbakemeldingen er gode ferdigheter blant de ansatte i forvaltningsenhetene. Her medregnes ferdigheter knyttet til administrativt/forvaltningsskjønn, til å innhente informasjon fra relevante instanser, samt evne til å forstå den konkrete vurderingen av kravet inngår i. IKT vurderes imidlertid som et område hvor det er behov for kompetanseheving.

### 8.7.3 Utdanningsbehov

Det er bred enighet om at høyere utdanning er viktig for å arbeide i arbeids- og velferdsforvaltningen, både blant ledere for NAV-kontor og forvaltningsenheter. Utdanningsbakgrunnen som etterspørres blant ledere i NAV-kontor og forvaltningsenheter varierer. I forvaltningsenhetene etterspørres særlig jurister, samfunnsvitere, økonomer og personer som har tatt velferdsfag og lignende ved universitet/høyskole. Ledere for NAV-kontor etterspør særlig flere som har tatt velferdsstudieutdanning på høyskolenivå og sosionomer. Svært mange av lederne, både for kontorene og forvaltningsenhetene, etterspør mer praksisnærhet i utdanningene.



## 8.8 Internopplæring i reformperioden

De organisatoriske endringene som følger av NAV-reformen, sammen med endringer i arbeidsmetoder og virkemidler i oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2005-2006), har medført og medfører ny arbeidsdeling, nye oppgaver og endringer i rutiner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utformet i samarbeid med KS og tidligere Sosial- og helsedirektoratet en kompetanseplan for NAV-kontorene. Kompetanseplanen er en helhetlig plan som dekker både den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret og tydeliggjør mål for kompetanse og hvilke tiltak som tilbys fra sentralt hold for å nå disse målene.

I forbindelse med etableringen av NAV-kontor, ble det gjennomført kompetansekartlegging. Formålet var å få frem hvilke kompetansekontoret som helhet manglet for betjene brukerne og for å få frem hvilke kompetansetiltak den enkelte medarbeider trengte for å ha tilstrekkelig kompetanse og trygghet til å fylle sin rolle i kontoret. Det er lederen på NAV-kontoret som har ansvar for at alle medarbeidere får relevant og nødvendig opplæring.

Basert på de sentralt utviklede kompetanseplanene, er det blitt gjennomført opplæring av ansatte i forbindelse med etablering av NAV-kontorene. Kompetansepakken som ble gjennomført inneholdt blant annet grunnleggende opplæring innenfor bruk av IKT-verktøy, informasjon og tjenesteinnhold, rolleforståelse og kommunikasjon i ulike situasjoner. Både statlige og kommunalt ansatte medarbeidere har gjennomført opplæringen. I 2007 ble det gjennomført om lag 25 000 kompetansedagsverk, i 2008 ble det gjennomført om lag 19 000 kompetansedagsverk og i 2009 ble det gjennomført om lag 20 000 kompetansedagsverk knyttet til kompetansepakken for etablering av NAV-kontor.

Den sentralt initierte opplæringen knyttet til etableringen av NAV-kontorene omfattet ikke fagopplæring, rutiner og mer praktiske gjøremål.

Arbeidsforskningsinstituttets rapport ”Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor”, viser at i overkant av to av tre medarbeidere oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontoret. En stor del av disse medarbeiderne oppgir at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å mestre nye oppgaver. Videre fremhever respondentene i undersøkelsen at læring av kollegaer i eget kontor og egentrening er den mest nyttige opplæringen.

I Arbeids- og velferdsetaten er kompetansebyggingen dels et sentralt ansvar og dels et ansvar som ivaretas av fylkeskontor og den enkelte enhet. I forbindelse med etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen og iverksettingen av reformer, er det gjennomført sentralt initierte kompetanseprogrammer. De viktigste av disse er knyttet til etablering av NAV-kontor, pensjonsreformen, arbeid og psykisk helse, arbeidsevnevurderinger og arbeidsavklaringspenger. Videre ble det gjennomført sentralt initiert opplæring knyttet til etablering av forvaltningsenheter. Denne opplæringen er det redegjort for i kapittel 5. Samtidig har fylkesmannen i samarbeid med kommunene, på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet frem til mars 2008 og Arbeids- og velferdsdirektoratet fra samme tidspunkt, gjennomført sentralt initiert opplæring knyttet til innføringen av kvalifiseringsprogrammet.

Frem til 1. mars 2010 har Arbeids- og velferdsetaten gjennomført opplæring for medarbeidere i NAV-kontor og forvaltningsenheter i arbeidsevnevurdering, behovsvurdering og arbeidsavklaringspenger. Denne opplæringen baserer seg på e-læring, selvstudium, kurs (3-5 dagers varighet), praktiske øvelser, diskusjoner i kontorene og videre opplæring i arbeidssituasjonen. Om lag 4 500 medarbeidere fra NAV-kontorene har deltatt på denne opplæringen. I tillegg har ytterligere 3500 fra andre enheter, herunder forvaltningsenheter og kundesentre, deltatt.

Gjennom våren 2010 er det også igangsatt opplæring knyttet til nytt pensjonsregelverk. Hovedmålgruppa er saksbehandlere på pensjon (om lag 400 personer). Disse vil også få opplæring i bruk av nye systemløsninger. Alle i Arbeids- og velferdsetaten som skal veilede om alderspensjon får opplæring gjennom e-læringstiltak.

I St.prp. nr. 51 (2008-2009) trekkes det frem hvordan Arbeids- og velferdsetaten vil iverksette opplæringsaktiviteter som skal fylle kompetansebehovene på NAV-kontorene. Dette gjelder kompetansebehov som ikke er blitt tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med etableringene, og øvrige omstillinger i perioden etter at kontoret er gått over i en driftsfase. I sine tilbakemeldinger til Arbeids- og velferdsdirektoratet har flere fylkeskontor påpekt at den mest effektive læringen av egne medarbeidere skjer gjennom praksisnær opplæring. I tråd med disse erfaringene, gjennomføres det kompetanseheving i NAV-kontor og forvaltningsenheter som ikke er omfattet av sentrale planer. Dette omfatter blant annet opplæring i regelverk, samhandling med brukere, IKT-systemer og om lokalt arbeidsmarked og tiltaksleverandører. Denne type opplæring gjennomføres i hovedsak som mer brukernær opplæring, for eksempel skulder ved skulder, eller kollegaveildning gjennom praksisnær oppgaveløsning. Det foreligger ikke en samlet oversikt som viser fylkenes / lokale enheters planer for denne type kompetansetiltak i 2010.

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører sentralt initierte samlinger for grupper av medarbeidere fra fylkeskontor, NAV-kontor, forvaltningsenheter og / eller andre enheter i etaten. Dette er dels opplæring, dels utveksling av erfaringer og dels samlinger knyttet til videreutvikling av et område. I etterkant av mange av disse samlingene, gjennomføres fylkesvise samlinger med medarbeidere fra både NAV-kontor, forvaltningsenheter og andre enheter i etaten.

Arbeids- og velferdsetaten har vurdert at opplæring i arbeidsevnevurderinger, arbeidsavklaringspenger, pensjon og annen løpende opplæring blant annet knyttet til arbeid og psykisk helse utgjør en så omfattende kompetanseutvikling at en ikke har iverksatt ytterligere sentrale opplæringstiltak 1. halvår 2010.

## **8.9 Ekspertgruppas vurdering**

Gruppa merker seg at innplassering av medarbeidere i ny organisasjon bl.a. bygger på en egen protokoll mellom etatsledelsen og representanter fra de ansattes organisasjoner. Det framgår videre at innbemanningen har hatt som mål å sikre bemanning med nødvendig kompetanseinnhold i alle enheter, at driften ikke skal bli skadelidende underveis, og at det ellers er lagt vekt på ansattes frivillighet og egenmotivasjon for nye oppgaver.

Resultatet av innbemanningen og personellforflytningene i løpet av reformperioden viser følgende:

- En vesentlig del av den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen ble innplassert i NAV-kontorene, og primært i kontor med over 6 statlig ansatte
- Den tradisjonelle trygdekompetansen er blitt fordelt mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, men hovedtyngden har gått til NAV-kontorene.
- Forvaltningsenheterne er bemannet av ansatte fra trygdekantorene og Aetat forvaltning, men mange – om lag 1/3 av dagens ansatte i enhetene - er blitt rekruttert eksternt.
- Det har vært en betydelig nyrekruttering i løpet av reformperioden, samtidig som det har vært en relativt stor avgang (men noe mindre enn nytilgangen).

Oversikter over alderssammensetning og ansiennitet blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten viser en høyere gjennomsnittsalder enn blant statsansatte for øvrig og at de fleste har lang erfaring på fagområdet.

Gruppen merker seg at det er stor variasjon i utdanningsbakgrunn blant ansatte i Arbeids- og velferdsetaten. Om lag 70 prosent har utdanning på universitets- og høyskolenivå, de fleste av disse med eksamen av lavere grad. Utdanningsnivået varierer mellom de ulike enhetene i etaten. Det varierer også med kontorstørrelse. De største kontorene har størst andel universitets- og høyskoleutdannede.

Gruppen viser ellers til at andelen med universitets- og høyskoleutdanning har økt i løpet av perioden, men at det synes å være stor turnover blant de med høyest utdanning. Økningen i andelen med høyere utdanning fra 2006 til 2010 har derfor primært kommet blant de med utdanning av lavere grad.

Flertallet av lederne av NAV-kontor og forvaltningsenheter har en positiv vurdering av de ansattes kompetanse. En del av lederne påpeker behov for mer eller annen kompetanse enn det de i dag har på kontoret/i enheten. Det er en nokså samstemt oppfatning blant NAV-lederne at det er behov for å styrke nærhet til praksisfeltet i utdanninger som kvalifiserer til arbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. For øvrig varierer kompetansebehovet etter kontorstørrelse. Det er bred enighet blant NAV-lederne om at høyere utdanning er viktig for å arbeide i Arbeids- og velferdsetaten.

Et generelt synspunkt fra deltakerne i referansegruppen er at Arbeids- og velferdsetaten på en rekke områder, og særlig på NAV-kantorene – mangler den nødvendige bemanning og kompetanse i forhold til oppgavene de er satt til å løse. Mange etterlyses større fokus på systematisk kompetanseheving i NAV, jf. kapittel 10.

## **9 Erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling – utviklingen i resultater og måloppnåelse**

I dette kapitlet blir det redegjort for Arbeids- og velferdsetatens resultatutvikling og måloppnåelse. Innledningsvis i kapitlet blir det redegjort for Riksrevisjonens kritikk av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008. Deretter ser vi på resultater for forvaltningen av ytelsene – dels ved å redegjøre for utviklingen i ubehandlede saker og dels ved å redegjøre for utviklingen i måloppnåelsen for saksbehandlingstider. Avslutningsvis i kapitlet blir det redegjort for resultatutviklingen og måloppnåelsen for oppfølging av brukerne, overgang til arbeid og tilgjengelighet på telefoni.

### **9.1 Kritikk fra Riksrevisjonen til Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008**

Som det framgår av kapittel 1, ble ekspertgruppa nedsatt på bakgrunn av blant annet Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 og Stortingets påfølgende behandling av saken.

I det følgende gjennomgås erfaringer på områder der Riksrevisjonen har reist kritikk mot Arbeids- og velferdsetaten. Vi har valgt å konsentrere oss om områder som vi mener har særlig relevans i forhold til arbeidsdeling og samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Hovedpunkter i Riksrevisjonens kritikk var:

- Feil i utbetaling av ulike ytelser. Dette kan forklares ved manglende etterlevelse av rutiner for internkontroll som skal sikre utbetaling av rett ytelse.
- Økning i saksbehandlingstid og restanser.
- Manglende kvalitet i etatens oppfølgingsarbeid blant annet knyttet den lovpålagte oppfølgingen av sykmeldte og oppfølging av deltakere på kvalifiseringsprogrammet.

Det må imidlertid understrekes at Riksrevisjonens funn ikke nødvendigvis skyldes svakheter i gjeldende arbeidsdeling internt i Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har flere ganger tidligere tatt opp svakheter i internkontroll og oppfølgingsarbeid både i trygdeetaten og Aetat. Problemene har vært knyttet til flere forhold, herunder mangelfull IKT-støtte, et høyt antall enheter og medarbeidere med kontrollansvar samt komplekse og uoversiktlige krav til hvilke oppgaver som må utføres. Etaten har i tillegg fått innvilget en rekke unntak fra kravene i det statlige økonomiregelverket som følge av mangler ved dagens IKT-løsninger.

Riksrevisjonen har i sin oppsummering av revisjonen for 2008 vist at svakheter ved internkontrollen får konsekvenser i form av feil utbetaling. Dette er påvist i nærmere 500 konkrete saker hvor det er feil i utbetalte sykepenger eller overgangsstønad. Svikten i intern kontrollen er i hovedsak knyttet til:

- Manglende kontroll av kvitteringslister. Etaten etterlever ikke de manuelle kontrollrutiner som skal sikre at ytelser fastsettes og utbetales korrekt.
- Mangelfull innhenting av inntektsopplysninger som skal ligge til grunn for fastsettelse av ytelsene

- Manglende oppfølging av maskinelle kontroller som er lagt inn i systemene
- Mangelfull kontroll av brukers opplysninger i søknader
- Mangelfull dokumentasjon av kontroller som saksbehandler skal foreta
- Bevisst nedprioritering av kontrollrutiner
- Mangelfulle rutiner for oppbevaring og arkivering av dokumentasjon

Ved å se kritikken fra Riksrevisjonen i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens hovedarbeidsprosesser, kan en vesentlig del av svikten i internkontrollen knyttes til forvaltningsenhetene. Dette må sees i sammenheng med at manglende kontroll av kvitteringslister er knyttet til aktiviteter som må gjennomføres for å behandle et krav og for å utbetale ytelsen, jf. hovedarbeidsprosessene behandle sak og utbetale slik disse er beskrevet i kapittel 6. På samme måte skjer innhenting av inntektsopplysninger og oppfølging av maskinelle oppgaver i forvaltningsenhetene. Det samme gjelder for mangelfull dokumentasjon av kontroller som saksbehandler skal utføre.

Når det gjelder kontroll av brukers opplysninger i søknader, kan dette enten føres tilbake til NAV-kontorene eller forvaltningsenhetene. I NAV-kontoret skal det gjennomføres kvalitetssikring av opplysninger for deler av de innkomne kravene, jf. beskrivelse av hovedarbeidsprosess motta bestilling og beslutte behandling i kapittel 6. Samtidig er det i kapittel 6 redegjort for at en rekke innkomne krav skal kvalitetssikres i forvaltningsenhetene, som en aktivitet i hovedarbeidsprosess behandle sak.

På tilsvarende måte må mangelfulle og manglende etterlevelse av rutiner for oppbevaring og arkivering av dokumentasjon sees i sammenheng med hovedarbeidsprosessene for å behandle sak og utbetale ytelse.

Det er i kapittel 11 redegjort for gjennomføringen av forbedringstiltak for å styrke kvaliteten i saksbehandlingen, bl.a. iverksetting av nøkkelkontroller (internkontroll), beste interne praksis og Arbeids- og velferdsetatens strategi og handlingsplan for internkontroll.

Kritikken fra Riksrevisjonen om manglende kvalitet i oppfølgingen av brukerne, er knyttet til de aktiviteter som NAV-kontorene utfører under hovedarbeidsprosess for å bistå og følge opp bruker. Dette blir nærmere belyst i kapittel 9.4.

Riksrevisjonen peker videre på mangler i tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen og mener dette har bidratt til sviktende måloppnåelse. Følgende trekkes fram:

- Etaten har eldre og lite fleksible saksbehandlingssystemer som ikke er tilpasset nye oppgaver og endringer i organisasjonen.
- Kompetanseheving har vært en utfordring for etaten underveis i reformløpet.
- Riksrevisjonen er videre kritisk til at viktige forutsetninger knyttet til IKT-løsninger, rutiner for saksbehandling ikke var til stede da forvaltningsenhetene ble etablert.

Utfordringer knyttet til etablering av forvaltningsenheter, støttesystemer for oppgaveløsningen og kompetanse er nærmere omtalt i kapitlene 5, 7 og 8.

## 9.2 Saksbehandlingstider og restanser

Når det gjelder både restanser og saksbehandlingstider, vil vi primært redegjøre for resultatutviklingen i Arbeids- og velferdsetaten samlet sett og i fylkeslinjen. Grunnen til at vi trekker frem resultatene i fylkeslinjen, er at både forvaltningsenhetene og NAV-kontorene ligger i denne styringslinjen, og at det er samhandling og fordeling av oppgaver og ansvar mellom disse enhetene som er kjernen for ekspertgruppas gjennomgang. Utviklingen i restanser og saksbehandlingstider kan henføres til at hovedarbeidsprosesser og oppgavedelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ikke fungerer godt nok, men også andre forhold som manglende etterlevelse av rutiner, reformer og omstillinger, og mangelfull IKT-støtte kan være årsaker til etatens utfordringer. Det vil imidlertid ikke bli trukket konklusjoner om dette i denne rapporten.

I hovedsak har Arbeids- og velferdsetaten kun saksstatistikk for ytelsesområdet som fanger den samlede perioden fra innregistrering av krav til vedtak er fattet. Dermed har ikke etaten statistikk for den stegvise saksflyten fra hovedarbeidsprosess 1, blant annet hvor mye tid som medgår til videresending av innkomne krav fra NAV-kontor til forvaltningsenhet. Videre er det områder der Arbeids- og velferdsetaten ikke har saksstatistikk. Dette gjelder i første rekke for sykepengeområdet. Årsaken til dette er at stort saksvolum og rask behandling av innkomne krav medfører at kun resultatet av saksbehandlingen registreres inn i saksbehandlingssystemet.

Det benyttes en rekke begreper og definisjoner i forvaltningen av ytelser i Arbeids- og velferdsetaten. Det er redegjort for disse begrepene og definisjonene i egen faktaboks.

### **Begreper som benyttes i forvaltningen av ytelser fra tidligere trygdeetaten**

*Restanse:* Sum beholdning ubehandlede saker uavhengig av liggetid ved månedsoppdatering. Saker som er påbegynt, men ikke ferdigbehandlet regnes også som restanser.

*Normtid:* For flere ytelser er det fastsatt krav til normtid. Dette innebærer at 75 prosent av sakene som produseres skal behandles innen normtiden. Normtiden gjelder bare søknader, og den varierer fra ytelse til ytelse. Det er ikke alle ytelser som har krav til normtid. Normtiden beregnes ut fra siste 4 måneders produksjon.

*Ytre grense:* De siste 25 prosent av sakene skal behandles innen en tidsfrist som kalle ytre grense (alle saker for ytelser som ikke har krav til normtid). Tidspunktet for ytre grense varierer også fra ytelse til ytelse.

*Ytre grense saker:* Saker som ved periodens slutt har liggetid lenger enn tid fastsatt som ytre grense

*Inngang:* Sum tilgang nye saker i løpet av perioden.

*Produksjon:* Sum behandlede saker i løpet av perioden. Henlagte og bortfalte saker teller ikke med. Dette innebærer at det ikke er mulig å summere restanser forrige periode og saksinngang denne perioden og rekke fra produksjon denne perioden for å få restanser denne perioden.

### **Begreper som benyttes i forvaltningen av ytelser fra tidligere Aetat**

*Dagpenger:* Andel innvilgede dagpengevedtak for ny rettighet som er anvist til utbetaling innen 21 dager.

Rask utbetaling av ytelser er et viktig mål for Arbeids- og velferdsetaten. Målet omtales i årlig tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsetaten. For 2010 har departementet stilt et generelt krav om at antall restanser og saker over ytre grense skal reduseres. Det er i tillegg stilt krav til rapportering av utvikling i saksbehandlingstid og restanser for de mest sentrale ytelsene. Etaten selv benytter blant annet normtider for ulike typer saker som ledd i sin styring av ytelsesforvaltningen.

### 9.2.1 Utviklingen i restanser og saksbehandlingstid

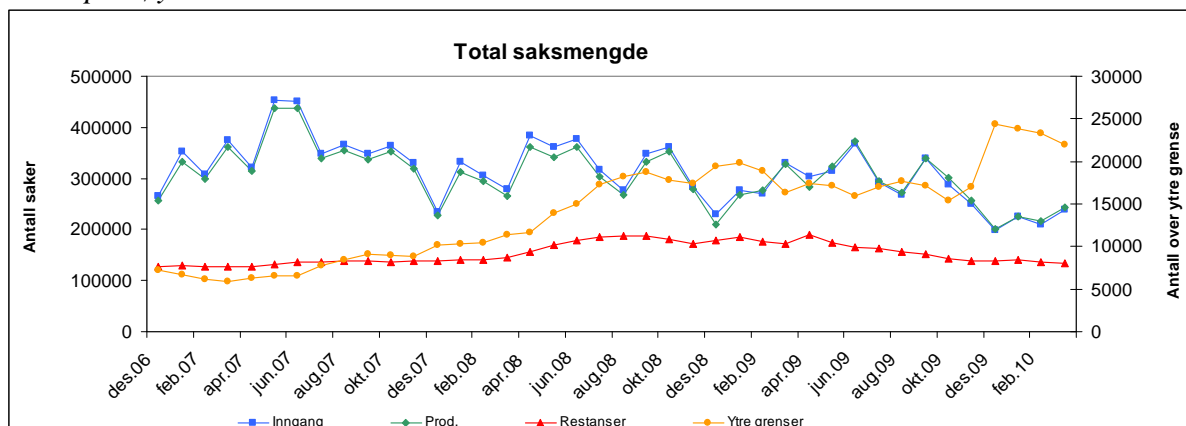
Arbeids- og velferdsetaten har de senere år hatt mange ubehandlede saker og lange saksbehandlingstider. I det følgende gjennomgås resultatene for ytelsesforvaltningen nærmere, bl.a. for å få frem utviklingen i et lengre tidsperspektiv og for å få frem hvilke utfordringer etaten står overfor våren 2010.

#### Restanser

Arbeids- og velferdsetaten bygget opp betydelige restanser gjennom 2008 og inn i 1. halvår 2009. Samtidig var det gjennom 4. kvartal 2008 og ved inngangen til 2009 et betydelig fokus på at etaten ikke hadde måloppnåelse på dagpenger.

Med utgangspunkt i høye restanser, satte Arbeids- og inkluderingsdepartementet som et resultatkrav for 2009 at Arbeids- og velferdsetaten skulle bygge ned restansene til nivået fra desember 2006. Samtidig var det et viktig krav at etaten nådde målet om at 80 prosent av innvilgede dagpengesaker var anvist til utbetaling innen 21 dager.

Figur 9.1: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger – unntatt dagpenger, attføringspenger, individstønnad og pensjon) – hele Arbeids- og velferdsetaten. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.1 viser at restansene i Arbeids- og velferdsetaten gradvis økte i perioden fra våren 2007 til våren 2009. Etaten hadde om lag 190 000 ubehandlede saker (eksklusiv dagpenger, attføringspenger og pensjon) i april 2009. Deretter gikk restansene ned fra våren 2009 til februar 2010. Økningen i saker over ytre grense følger i hovedsak utviklingen av restansene, men antallet slike saker øker frem til desember 2009. Etaten hadde en nedgang i saker over ytre grense i januar og februar 2010. Etaten hadde nær 15 000 flere saker over ytre grense i februar 2010 sammenliknet med desember 2006.

Samlet saksmengde (antall enkeltsaker) Arbeids- og velferdsetaten behandlet i 2009 varierte fra måned til måned, fra 375 000 i juni til 200 000 i desember. I tillegg kommer saker knyttet til dagpenger, attføringspenger og pensjonssaker.

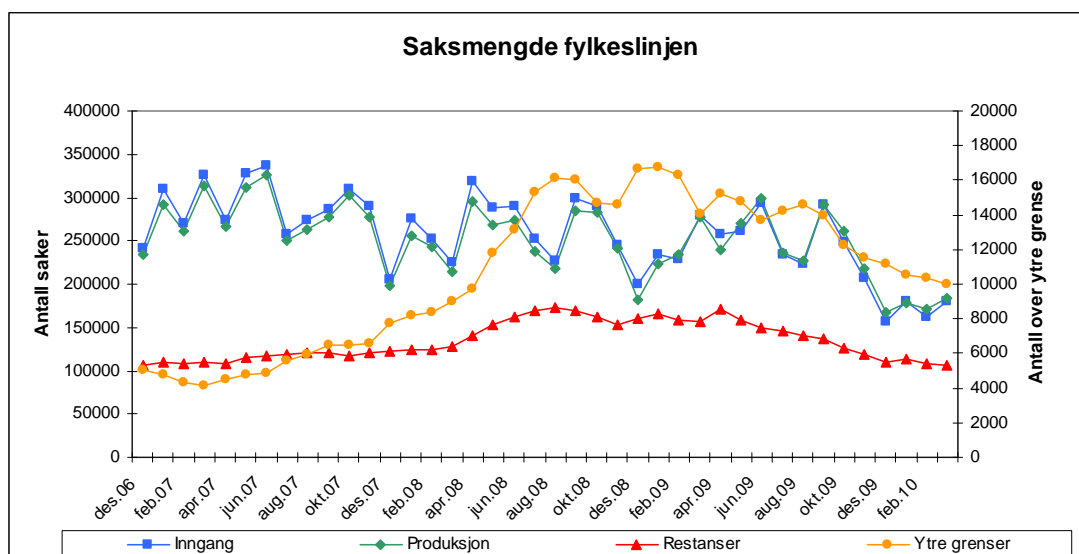
Antallet restanser sank fra nærmere 185 000 saker i januar til vel 139 000 saker i desember 2009. Flest restanser var det i februar, med 185 000 saker. Målet om at antall restanser skulle være på 126 500 saker ved utgangen av 2009, dvs. at antall restanser kom ned på nivået for desember 2006, ble fordelt fylkesvis ved at det enkelte fylket skulle ned på eget desember 2006-nivå. Av de vel 139 000 restansesakene ved utgangen av 2009, var 15 200 saker etterregistreringer av unntak fra norsk trygd og medlemskap EØS-avtalen i NAV Internasjonalt. Dette er en type saker som inntil november 2009 ble registrert først når de ble behandlet. Fra november 2009 ble rutinen endret slik at sakene skulle registreres når de kom inn. Uten disse sakene ville restansetallet vært på 124 200, altså lavere enn det oppsatte restansemålet.

Fra 2007 til 2009 økte restansene mest i fylkeslinjen og restansenedbyggingen det siste året har i all hovedsak skjedd i fylkene, med hjelp fra nasjonale restanseteam. De nasjonale restanseteamene har produsert om lag 30 000 saker i 2009.

Antallet saker over ytre grense varierte i 2009 fra 15 400 saker i oktober til 24 400 saker i desember. Det var en kraftig økning i ytre grense i november og desember. Dette skyldes etterregistreringer av en rekke unntakssaker ved NAV Internasjonalt (se over).

Selv om nedgangen i restanser har vært stor, gjør det store volumet av ubehandlede saker, og dels saker over ytre grense, at det fortsatt er en stor utfordring å få ned saksbehandlingstidene.

Figur 9.2: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger – unntatt dagpenger, attføringspenger, individstønad og pensjon) i fylkeslinjen. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 9.2 viser en økning i restansene i fylkeslinjen fra mai 2007 til sommeren 2008. Deretter gikk restansene litt ned før de igjen økte. Fylkeslinjen hadde om lag 170 000 restanser våren 2009. Restansene gikk ned fra sommeren 2009 til februar 2010.

For fylkeslinjen var restansene i desember 2009 31 prosent lavere enn i desember 2008, dvs. en nedgang på om lag 60 000 saker. Fra mai til desember 2009 bygget fylkeslinjen ned restanser hver eneste måned. Ved utgangen av året var restansene på 110 000 saker. Dette er om lag 2 000 saker over restansenivået fra desember 2006. 11 av 19 fylker klarte å nå sitt målkrav.

Også for saker over ytre grense hadde fylkeslinjen en klar nedgang. Sammenlignet med desember året før, var antall saker over ytre grense redusert med 33 prosent. Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid flere saker over ytre grense nå enn i desember 2006. Det har vært en nedgang i slike saker fra sommeren 2009.

### *Saksbehandlingstider*

Arbeids- og velferdsetaten har følgende normtider (saksbehandlingstider) på ytelser som behandles i fylkeslinjen ved utgangen av februar 2010:

- Uføreytelser: Normtid på 4,4 måneder, dvs. 0,4 måneder svakere enn kravet om en normtid på 4 måneder.
- Hjelpetønad: Normtid på 3,8 måneder, dvs. 0,2 måneder bedre enn kravet om en normtid på 4 måneder.
- Ytelser til enslige forsørgere: Normtid på 2,1 måneder, dvs. 1,1 måneder svakere enn kravet om en normtid på 1 måneder.
- Grunnstønad: Normtid på 4,2 måneder, dvs. 0,2 måneder svakere enn kravet om en normtid på 4 måneder.
- Barnebidrag: Normtid på 4,7 måneder, dvs. 2,7 måneder svakere enn kravet om en normtid på 2 måneder.
- Rehabiliteringspenger: Normtid på 1,9 måneder, dvs. 0,1 måneder bedre enn kravet om en normtid på 2 måneder.
- Bidragsforskudd: Normtid på 2 måneder, dvs. 1 måned svakere enn kravet om en normtid på 1 måned.
- Supplerende stønad: Normtid på 0,6 måned, dvs. 0,4 måned bedre enn kravet om en normtid på 1 måned
- Yrkesskademelding: Normtid på 1 måned, dvs. 1 måned bedre enn kravet om en normtid på 2 måneder.

Det er i tillegg normtid for kontantstøtte. For denne ytelsen blir imidlertid normtiden misvisende på grunn av at brukerne søker lenge før barnet fyller ett år og kvalifiserer til kontantstøtte. De aller fleste får imidlertid kontantstøtte måneden etter at barnet fyller ett år.

Når det gjelder dagpenger, ble 80 prosent av innvilgede dagpengesaker anvist til utbetaling innen 21 dager i februar 2010. Resultatet er i tråd med kravet til måloppnåelse.

Kravene til normtider og måloppnåelse for dagpenger i 2010, er en videreføring av kravene fra tidligere år. I tillegg innføres følgende nye normtider i 2010:

- Arbeidsavklaringspenger: 2 måneder fra 1. mars
- Barnetrygd EØS: 6 måneder fra 2. halvår

- Barnetrygd utvidet: 2 måneder fra 2. halvår
- Foreldrepenger: 6 uker fra 2. halvår

Resultatene for saksbehandlingstider i februar 2010, viser at Arbeids- og velferdsetaten fortsatt må bygge ned ytterligere restanser før det er tilfredsstillende saksbehandlingstider, dvs. normtid i tråd med krav. Det gjelder særlig på områdene barnebidrag og ytelser for enslige forsørgere.

### **Utvikling i saksbehandlingstider fra 2005 til 1. kvartal 2010**

*Tabell 9.1: Normtider for uføreytelser, hjelpestønad, grunnstønad, enslige forsørgere, barnebidrag og rehabiliteringspenger fra 2005 til 1. kvartal 2010. Gjennomsnittlig normtid for det enkelte år og hittil i 2010.*

	Normtid 2005	Normtid 2006	Normtid 2007	Normtid 2008	Normtid 2009	Normtid 1. kv. 2010
Uføreytelser	5,5 mnd.	4,1 mnd.	4,7 mnd.	5,4 mnd.	5,8 mnd.	4,4 mnd
Hjelpestønad	3,4 mnd.	3,4 mnd.	4,0 mnd.	5,0 mnd.	4,8 mnd.	3,8 mnd
Grunnstønad	4,1 mnd.	4,1 mnd.	4,4 mnd.	5,3 mnd.	5,3 mnd.	4,2 mnd.
Enslige forsørgere	0,8 mnd.	0,8 mnd.	1,1 mnd.	1,8 mnd.	2,1 mnd.	2,1 mnd
Barnebidrag	2,5 mnd.	2,0 mnd.	2,7 mnd.	3,3 mnd.	4,3 mnd.	4,7 mnd.
Rehabiliteringspenger	1,1 mnd.	1,1 mnd.	1,3 mnd.	1,9 mnd.	2,2 mnd.	1,9 mnd.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 9.1 viser at normtidene har økt for ytelsene fra 2006 til 2009 og at det har vært lange saksbehandlingstider i reformperioden. Med unntak for barnebidrag og ytelser til enslige forsørgere, går saksbehandlingstidene ned fra 2009 til 1. kvartal 2010. Samtidig viser tabellen at det også i 2005 var en utfordring med lang saksbehandlingstid for uføreytelser, grunn- og hjelpestønad og til dels barnebidrag.

### **9.2.2 Variasjoner i saksbehandlingstider og restanser mellom fylkene**

Vi vil her redegjøre for utviklingen over tid i normtider i fylkeslinjen for følgende ytelser:

- Uføreytelser
- Hjelpestønad
- Ytelser til enslige forsørgere
- Grunnstønad
- Barnebidrag
- Rehabiliteringspenger

I kapittel 6 blir det bl.a. redegjort for hovedarbeidsprosessene og hovedtyper av ytelser. Hjelpestønad, grunnstønad og barnebidrag er ytelser uten aktivitetskrav, og det er dermed forvaltningsenheten som har ansvaret i hovedarbeidsprosess behandle sak og utbetale. Dette gjelder også til dels for ytelser for enslige forsørgere. Denne ytelsen har perioder uten aktivitetskrav og perioder med aktivitetskrav.

Når det gjelder uføreytelser og rehabiliteringspenger, er dette ytelser med aktivitetskrav. Her gjøres de brukernære vurderingene i NAV-kontorene og øvrige vilkår for ytelsen vurderes i forvaltningsenhetene. Det er således et delt ansvar i hovedarbeidsprosess behandle sak mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten.

Grunnen til at vi trekker frem disse ytelsene, er at dette er ytelser med store volumer og / eller lang saksbehandlingstid. Vi vil for de ulike ytelsene vise utviklingen i normtid for gjennomsnittet av fylkene, for de to beste fylkene og de to dårligste fylkene i perioden fra desember 2006 til februar 2010. De to beste og to dårligste fylker er beregnet ut fra gjennomsnittlig fylkesvis normtid i perioden.

Når det gjelder restanser, viser vi utviklingen for ovennevnte ytelser tilbake til januar 2004.

### *Uføreytelser*

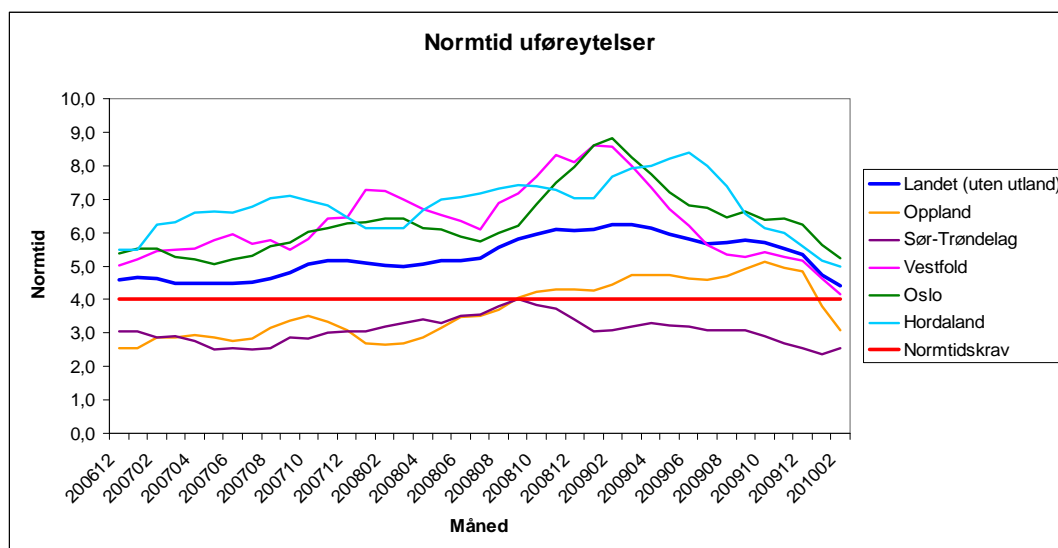
Uførepensjon skal sikre inntekt til livsopphold for den som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Tidsubestemt uførestønad kan gis når søker fyller vilkår for uføreytelse, men hvor fremtidig inntektsevne er usikker. Ordningen ble innført 1. januar 2004, men blir erstattet av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010.

Normtid for uføreytelser telles på det tidspunkt en forvaltningsenhet har registrert vedtaket. Etter at det er fattet vedtak om uførepensjon, går saken til beregning og utbetaling i pensjonsenhetene. Denne rutinen ble innført fra desember 2008. Årsaken til endringen var driftsetting av nytt saksbehandlingssystem for pensjon, utfasing av gammelt saksbehandlingssystem for pensjon og at uførepensjon beregnes i samme saksbehandlingssystem som pensjon.

Vi har imidlertid ikke tidsrekker med statistikk som viser hvor lang tid som medgår til beregning og utbetaling av en uførepensjon, men vi har klare indikasjoner på at tiden som medgår til beregning og utbetaling av en uførepensjon har gått opp fra desember 2008.

Figur 9.3: Normtid for uførepensjon i fylkeslinjen i perioden desember 2006 – februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.



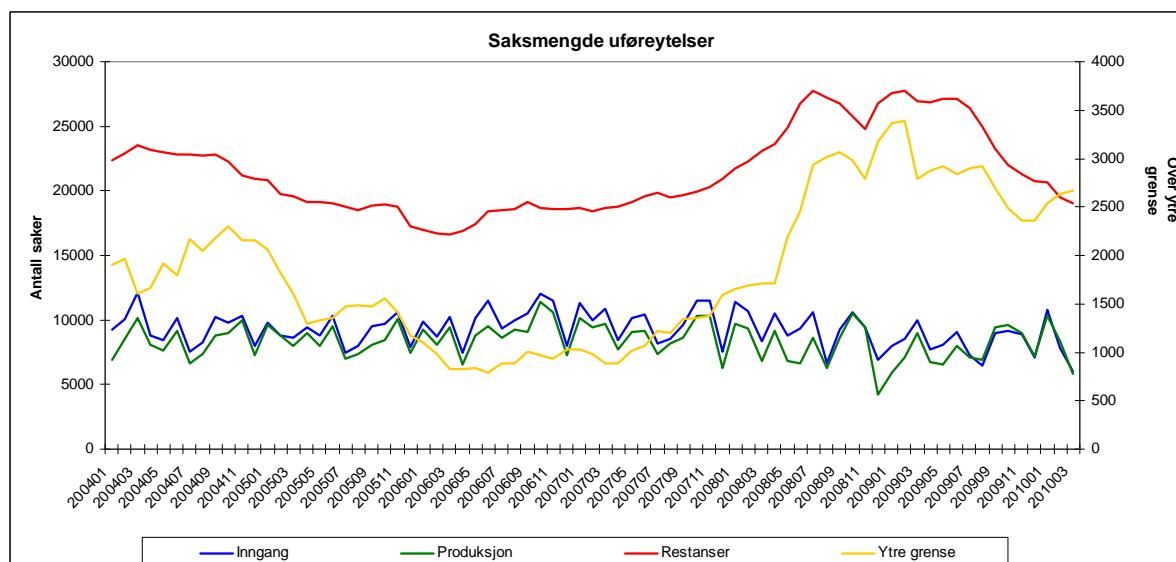
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I figur 9.3 fremgår det at fylkene samlet sett ikke hadde måloppnåelse på uførepensjon i desember 2006. Den gjennomsnittlige normtiden for fylkene var på 4,6 måneder, og det var stor variasjon mellom resultatene i de to beste og tre dårligste fylkene. Beste resultat hadde Oppland med en normtid på 2,5 måneder, mens Hordaland hadde en normtid på 5,5 måneder.

Samtidig ser vi i figuren at normtiden økte kraftig og nådde en topp i 1. kvartal 2009. På dette tidspunktet er det imidlertid betydelig variasjoner i normtider mellom fylkene. Oslo har en normtid på 8,8 måneder, mens Sør-Trøndelag fortsatt ligger under kravet om en normtid på 4 måneder.

Normtidene gikk etter dette markert ned i både 2. halvår 2009 og januar og februar 2010. Ved utgangen av februar 2010 er den gjennomsnittlige normtiden for fylkene på 4,4 måneder, dvs. noe lavere enn i desember 2006. Svakest resultat har Oslo med en normtid på 5,5 måneder.

Figur 9.4: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – uføreytelser. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

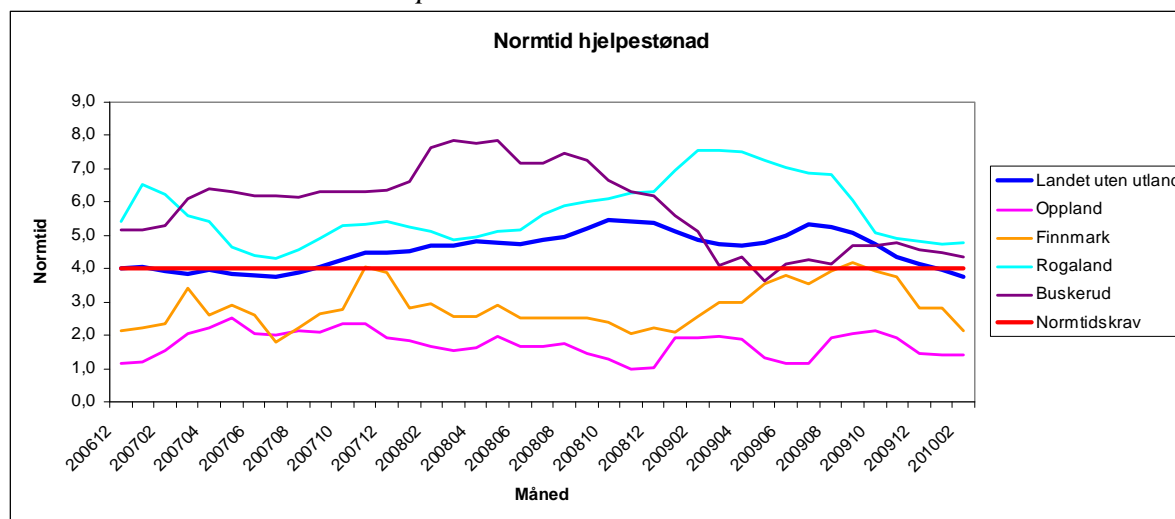
Figur 9.4 viser at det var store restanser på uføreområdet i 2004. Deretter bygges restansene ned til mars 2006. Det var 16 700 restanser i mars 2006. Restansene økte imidlertid i perioden fra våren 2006 til august 2008. På dette tidspunktet hadde fylkeslinjen om lag 28 000 restanser. Til tross for visse svingninger i restansenivået, vedvarte det meget høye nivået på restansene frem til juni 2009. Ved utgangen av mars 2010 har fylkeslinjen om lag 19 000 restanser på uføreområdet. Dette er samme nivå på restansene som våren 2005.

Antall saker over ytre grense har gått ned fra vinteren 2009, men fylkeslinjen har fortsatt 2 650 uføresaker over ytre grense. Dette er 500 flere saker enn i januar 2004.

## Hjelpestønad

Hjelpestønad kan gis dersom bruker har særskilt behov for pleie og tilsyn på grunn av sykdom, skade eller medfødt funksjonshemming.

Figur 9.5: Normtider for hjelpestønad i fylkeslinjen i perioden desember 2006 til februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.



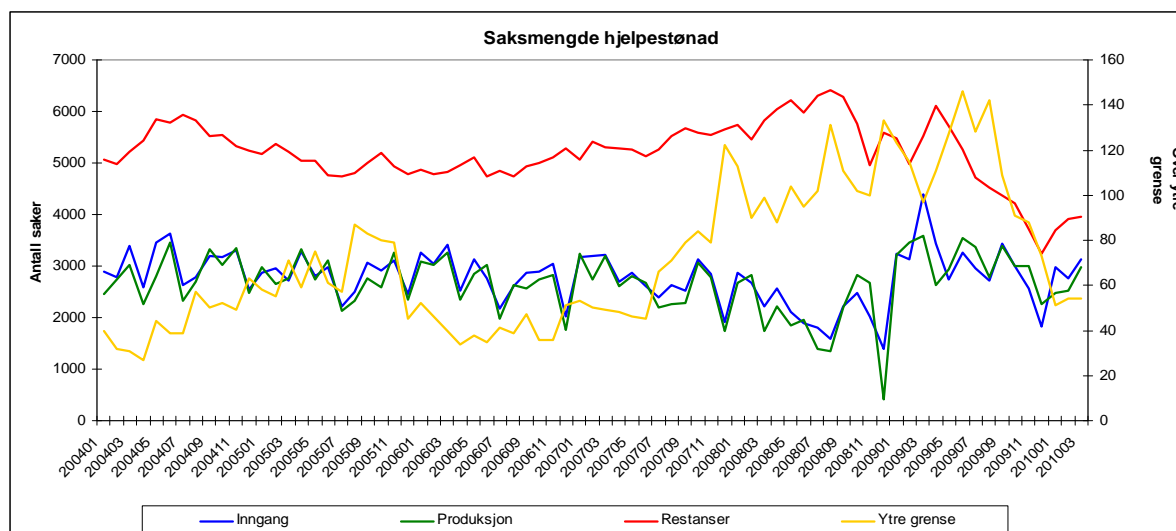
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I figur 9.5 ser vi at fylkeslinjen hadde en måloppnåelse for hjelpestønad i tråd med kravet om normtid i desember 2006. Samtidig var det betydelig variasjon i resultater mellom de beste og dårligste fylkene. Beste resultat hadde Oppland med en normtid på 1,1 måneder, mens Rogaland hadde en normtid på 5,4 måneder.

Samtidig ser vi at normtiden går opp fra 4. kvartal 2007 og får en topp ved årsskiftet 2008 – 2009. Deretter går normtiden litt ned, men får en ny topp sommeren 2009. Det er gjennom hele perioden betydelige variasjoner i normtider mellom fylkene. Buskerud har en normtid på 7,9 måneder våren 2008, mens Oppland i hele perioden ligger under kravet om en normtid på 4 måneder.

Normtidene går ned i både 2. halvår 2009 og januar og februar 2010. Ved utgangen av februar 2010 er normtiden på 3,8 måneder, dvs. noe lavere enn i desember 2006. Svakest resultat har Rogaland med en normtid på 4,8 måneder.

Figur 9.6: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – hjelpestønad. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

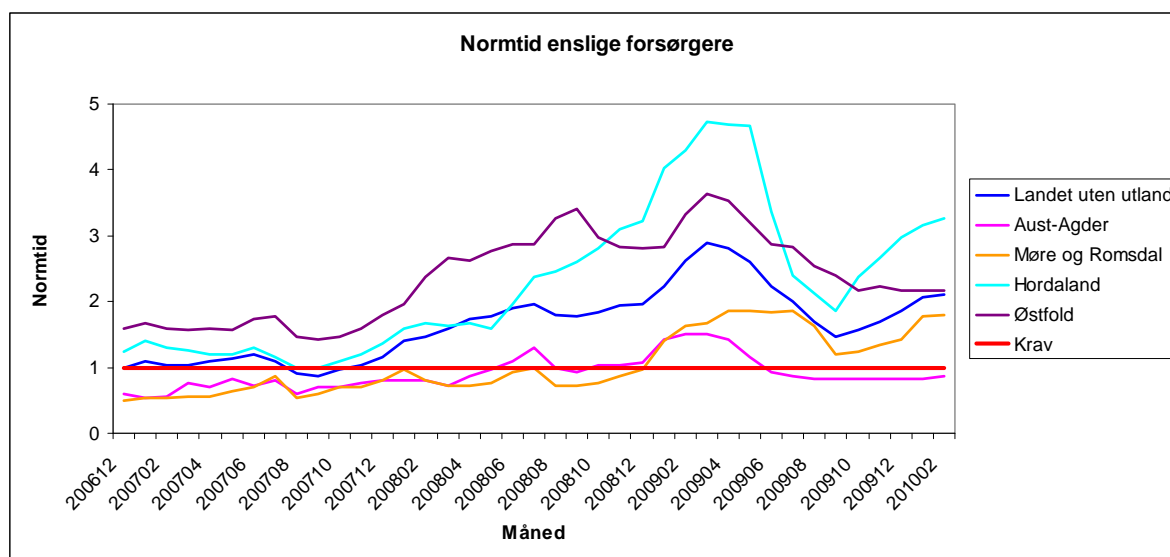
Figur 9.6 viser at det var store restanser frem til sommeren 2004. Deretter reduseres restansene før vi igjen får en svak vekst i restansene fra sommeren 2006. På det meste har fylkeslinjen om lag 6 400 restanser under hjelpestønad sommeren 2008. Restansene går kraftig ned fra våren 2009. Dagens restansenivå er om lag 4 000 saker. Dette er et lavt nivå når den ser på hele perioden under ett.

Det er få saker over ytre grense, drøyt 50 saker, i gjennomsnitt i 1. kvartal 2010.

## Enslige forsørgere

Overgangsstønnad skal sikre inntekt til livsopphold til enslig mor eller far, og som er alene om omsorgen for barn. Overgangsstønnad gis i en begrenset periode og er avhengig av barnets alder og behovet for stønaden.

Figur 9.7: Normtider for ytelser til enslige forsørgere i fylkeslinjen i perioden desember 2006 til februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

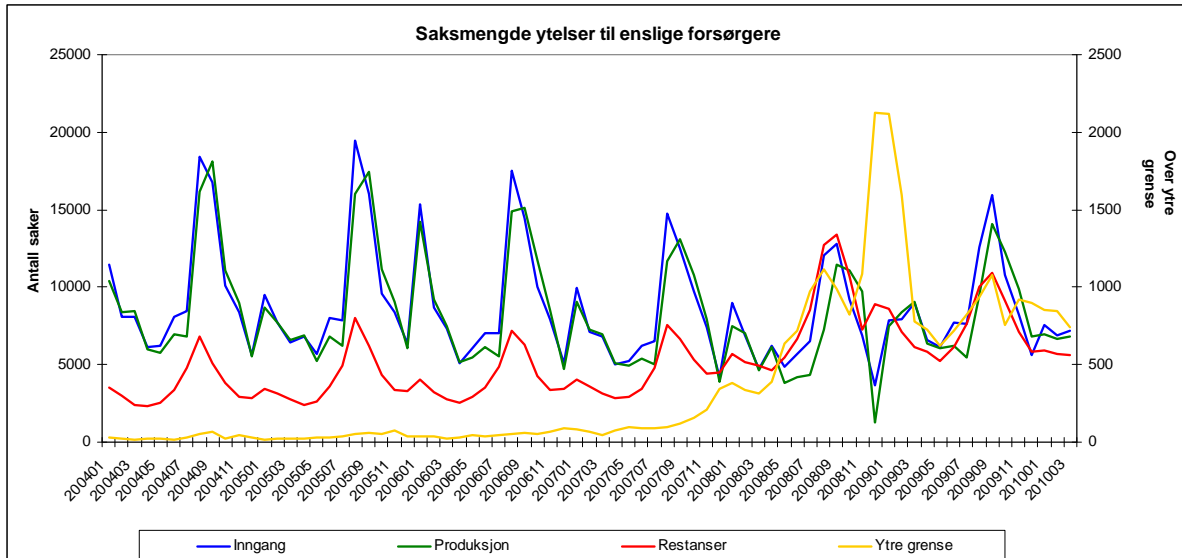
I figur 9.7 ser vi at fylkeslinjen hadde en måloppnåelse for ytelser til enslige forsørgere i tråd med kravet om normtid i desember 2006. Samtidig var det betydelige variasjoner i resultater mellom de beste og dårligste fylkene. Beste resultat hadde Møre og Romsdal med en normtid på 0,5 måneder, mens Østfold hadde en normtid på 1,6 måneder.

Samtidig ser vi at den gjennomsnittlige normtiden gradvis øker fra 4. kvartal 2007. Våren 2009 er den gjennomsnittlige normtiden på 2,9 måneder. På dette tidspunktet har ingen fylker tilfredsstillende måloppnåelse. Hordaland har en normtid på 4,7 måneder.

Normtidene gikk kraftig ned fra våren 2009. Deretter øker den igjen i 4. kvartal 2009. Ved utgangen av februar i 2010 er den gjennomsnittlige normtiden på 2,1 måneder, dvs. betydelig høyere enn i desember 2006. Svakest resultat har Hordaland med en normtid på 3,2 måneder.



Figur 9.8: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – ytelser til enslige forsørgere. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

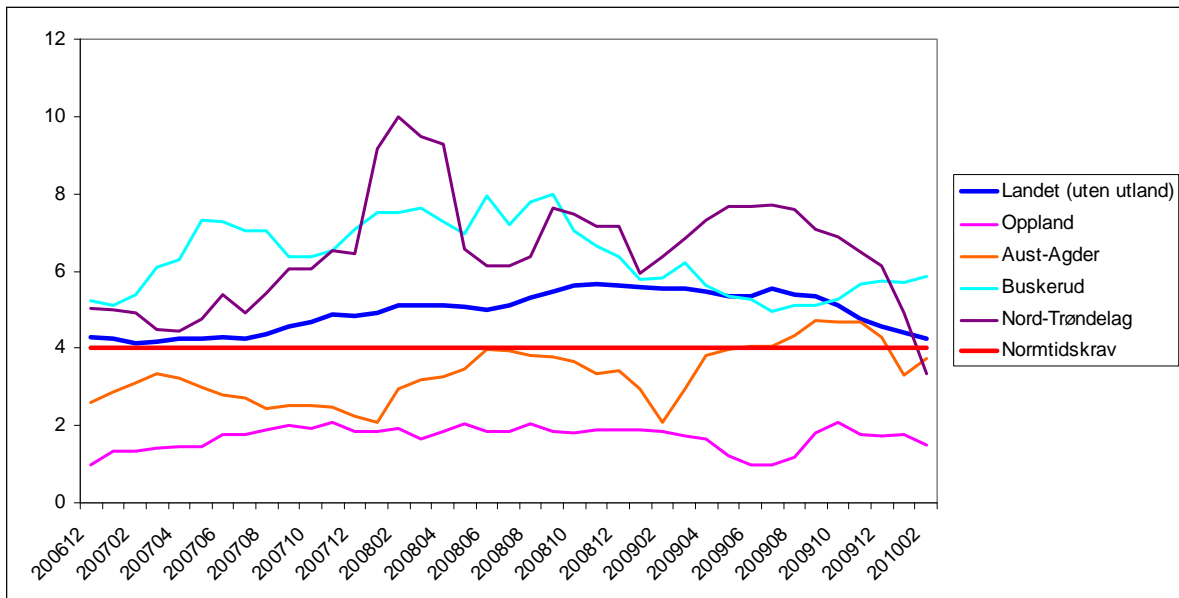
Figur 9.8 viser at restansene har en fast syklus gjennom året, med store restansetopper i august / september, dvs. i parallell med oppstart av skoleåret. Det bygger seg opp betydelige restanser frem til sommeren 2008. I bakkant av denne veksten i restanser, blir det en kraftig vekst i saker over ytre grense. Restansene går ned gjennom høsten 2009 og inn i 1. kvartal 2010, men det er fortsatt om lag 5 600 restanser under ordningen i mars 2010. Dette er om lag 2 400 flere restanser enn for samme periode i 2007.

Saker over ytre grense har gått ned fra september 2009, men det er fortsatt mange slike saker i mars 2010 sammenliknet med tidligere perioder. Det er om lag 740 saker over ytre grense i mars 2010.

## Grunnstønad

Grunnstønad kan gis til å dekke ekstraavgifter som er oppstått på grunn av en lidelse.

Figur 9.9: Normtider for grunnstønad i fylkeslinjen i perioden desember 2006 til februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.



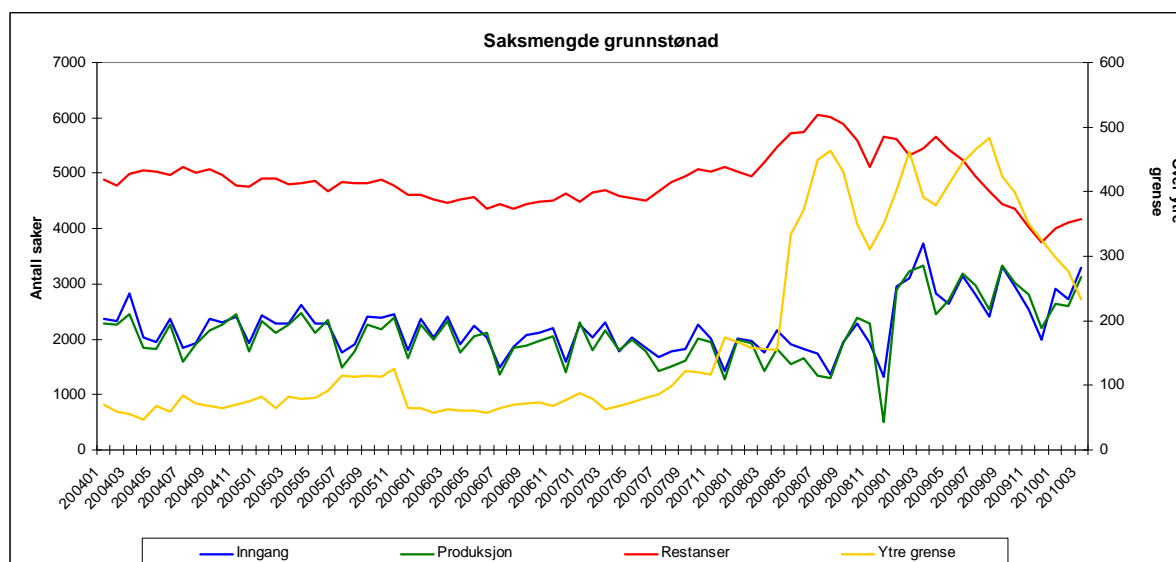
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I figur 9.9 ser vi at fylkeslinjen i desember 2006 hadde en normtid på 4,3 måneder for grunnstønad. Samtidig var det betydelig variasjon i resultater mellom de beste og dårligste fylkene. Beste resultat hadde Oppland med en normtid på 1 måned, mens Buskerud hadde en normtid på 5,2 måneder.

Samtidig ser vi at den gjennomsnittlige normtiden går opp fra 2. halvår 2007 og når en topp ved årsskiftet 2008 – 2009. Det er gjennom hele perioden betydelige variasjoner i normtider mellom fylkene. Nord-Trøndelag har en normtid på 10 måneder våren 2008, mens Oppland i hele perioden ligger betydelig under kravet om en normtid på 4 måneder.

Normtidene for grunnstønad går ned i både 2. halvår 2009 og januar og februar 2010. Ved utgangen av februar 2010 er normtiden på 4,2 måneder, dvs. noe lavere enn i desember 2006. Svakest resultat har Buskerud med en normtid på 5,8 måneder.

Figur 9.10: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – grunnstønad. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

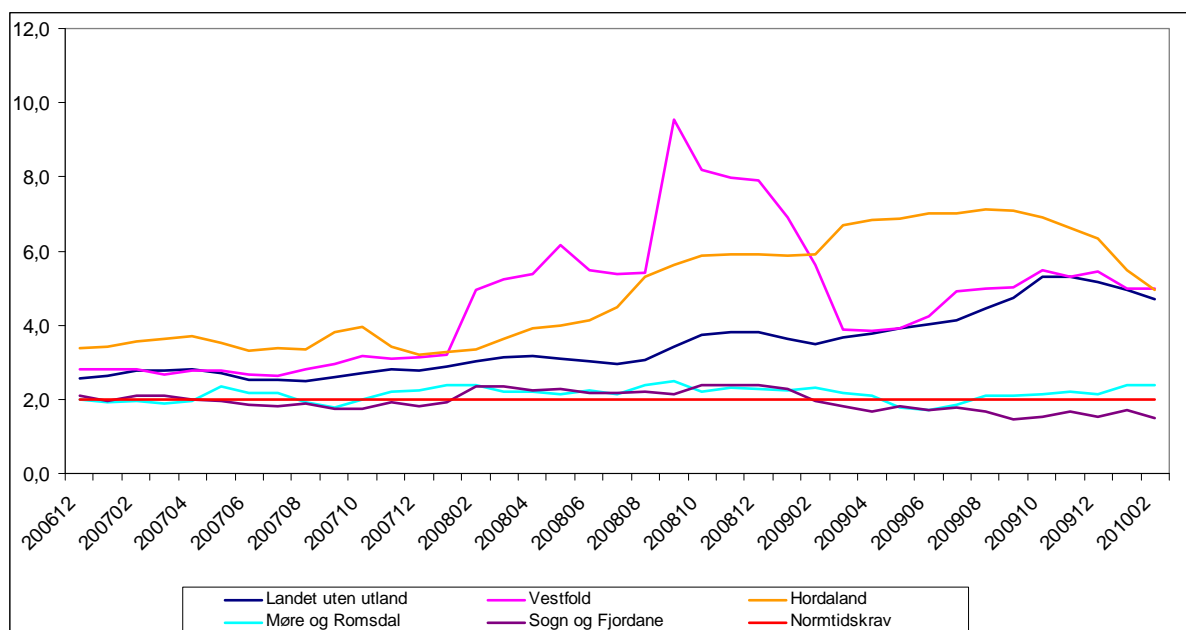
Figur 9.10 viser et stabilt restansenivå fra om lag 4 500 saker til 5 000 saker fra januar 2004 til sommeren 2006. Deretter skjer det en gradvis økning i antall restanser til sommeren 2008. Restansene går ned fra april 2009. Dagens restansenivå på om lag 4 200 saker er meget lavt sammenliknet med tidligere perioder.

Det er drøyt 200 saker over ytre grense i mars 2010, dvs. en nedgang på 250 saker fra august 2009.

## Barnebidrag

Etter barneloven har foreldrene plikt til å bære utgiftene til forsørging og utdanning av barnet sitt. Den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet, skal betale et fast månedlig pengebeløp (barnebidrag). Avgjørelsen om hvor stort et barnebidrag skal være, er i utgangspunktet noe partene (bidragsmottakeren og den bidragspliktige) kan avtale uten at det offentlige blandes inn. Dersom partene ikke inngår privat avtale, fastsetter Arbeids- og velferdsetaten barnebidraget.

Figur 9.11: Normtider for barnebidrag i fylkeslinjen i perioden desember 2006 til februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.



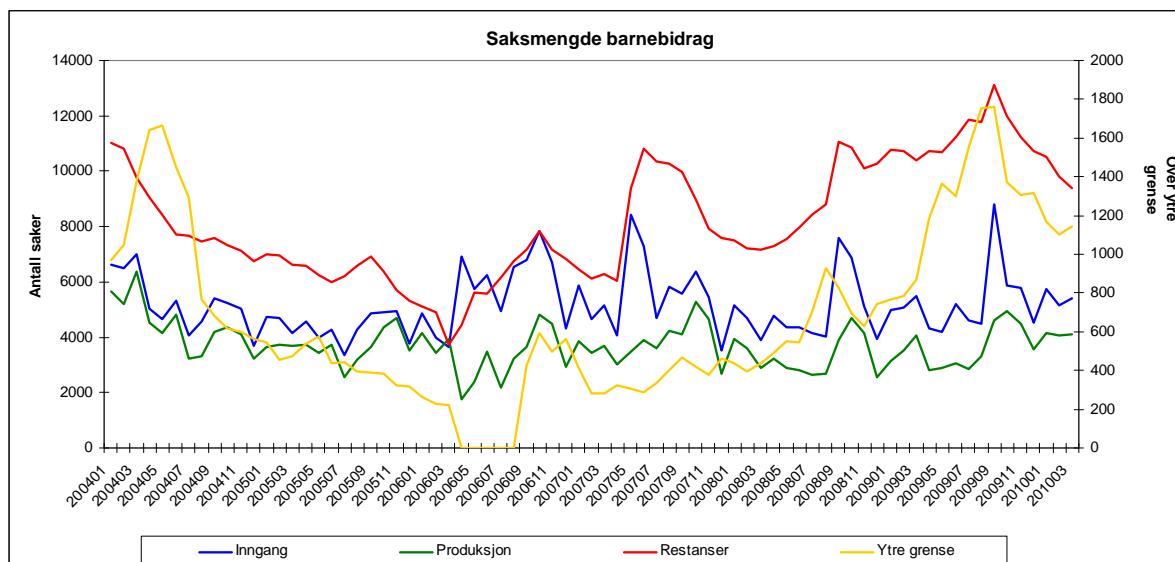
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.11 viser at den gjennomsnittlige normtiden for barnebidrag har vært over kravet til måloppnåelse i hele perioden fra desember 2006 til februar 2010. Videre har det vært en nedgang i normtiden gjennom 4. kvartal 2009 og inn i 2010.

Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har hatt over tid hatt en måloppnåelse om lag i tråd med kravet til normtid, mens både Vestfold og Hordaland fortsatt har lang saksbehandlingstid.

Den gjennomsnittlige normtiden for barnebidrag var på 5,3 måneder i oktober 2009. Det har vært en viss bedring fra oktober 2009 til februar 2010. Normtiden var på 4,7 måneder i februar.

Figur 9.12: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – barnebidrag. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.12 viser at det har vært meget store svingninger i antallet restanser under barnebidrag i perioden fra januar 2004 til mars 2010. Trygdeetaten hadde høye restanser ved inngangen til 2004. Frem til våren 2006 ble disse restansene bygget ned. Deretter er det sterke svingninger i restansene til mars 2008. Restansene er på sitt høyeste nivå med om lag 13 000 saker i september 2009. Fra september 2009 er det nedgang i restansene, og det er færre restanser i mars 2010 enn i januar 2004.

På tilsvarende måte som for restansene, viser figuren at det har vært svingninger i saker over ytre grense. Våren 2006 er det ingen saker over ytre grense. Dette sammenfaller i tid med driftsettingen av ny saksbehandlingsløsning for barnebidrag. Det er nedgang i saker over ytre grense fra september 2009.

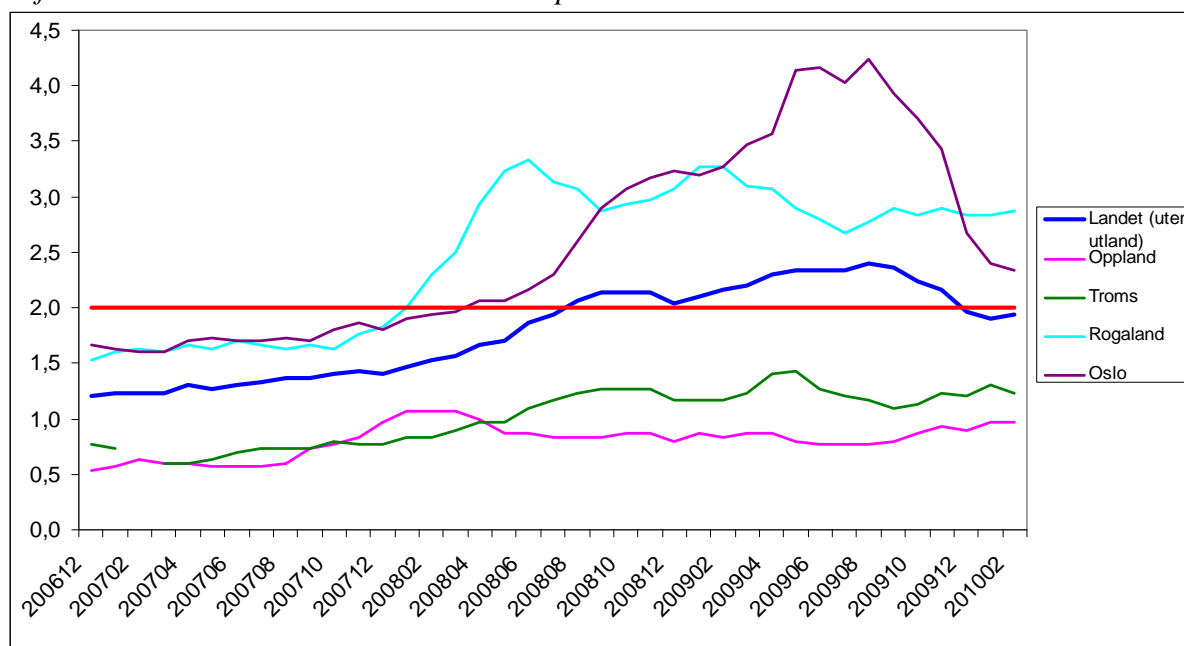
### Rehabiliteringspenger

Formålet med rehabiliteringspenger er å gi ytelse til livsopphold hvis bruker på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kan utføre arbeid. Ytelsen er en korttidsytelse som gis i den perioden bruker er under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen.

Det blir ikke fattet nye vedtak for rehabiliteringspenger fra 1. mars 2010 på grunn av innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Vi velger likevel å vise utviklingen i normtider for rehabiliteringspenger i denne gjennomgangen. Dette fordi rehabiliteringspenger har vært en viktig inntektssikringsordning for mange brukere.

Figur 9.13: Normtider for rehabiliteringspenger i fylkeslinjen i perioden desember 2006 til februar 2010. Normtid i måneder måles på vertikal akse.

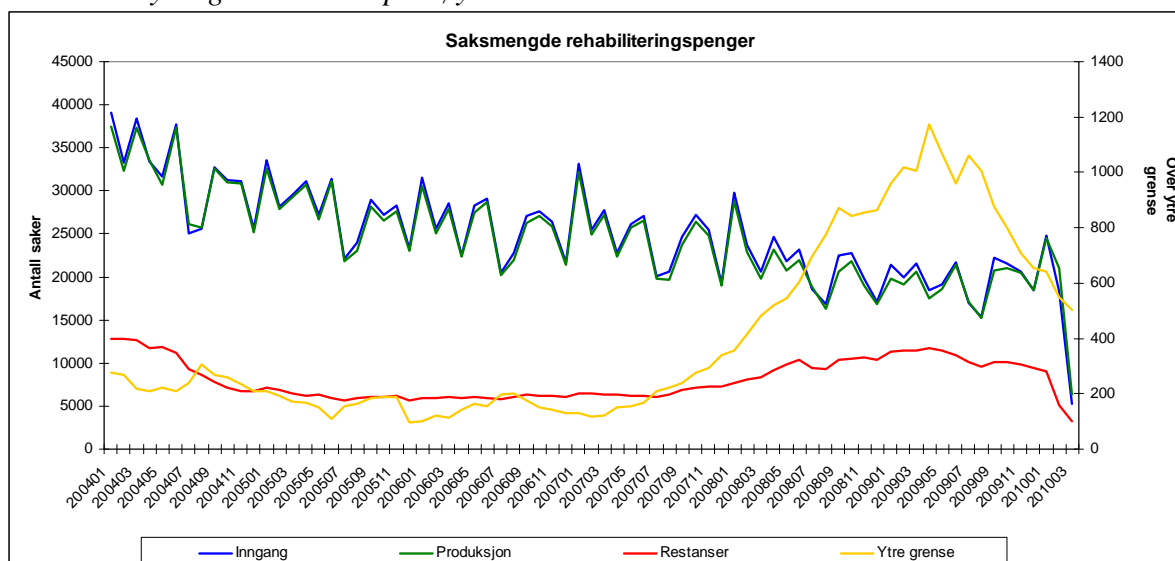


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I figur 9.13 ser vi at fylkeslinjen hadde en måloppnåelse på dette området som var bedre enn kravet om normtid i desember 2006. Samtidig ser vi at normtiden gradvis øker og er på 2,4 måneder høsten 2009, dvs. et avvik på 0,4 måneder fra kravet om normtid. På dette tidspunktet hadde Oslo en normtid 4,2 måneder og Rogaland en normtid på 2,9 måneder. Det er med andre ord betydelig forskjeller i normtider mellom fylkene også for denne ytelsen.

Ved årsskiftet er den gjennomsnittlige normtiden lavere enn kravet til måloppnåelse. Oslo har gjennom 4. kvartal 2009 en positiv utvikling i normtid.

Figur 9.14: Total saksmengde (søknader, klage, anke og revurderinger) – rehabiliteringspenger. Inngang, produksjon og restanser måles på venstre vertikale akse, antall over ytre grense måles på høyre vertikale akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.14 viser at det var en stor restanse på rehabiliteringspenger i januar 2004 og at trykdeetaten bygger restansene ned gjennom 2004 og 2005. Restansene øker gradvis fra høsten 2007, gjennom 2008 og er på sitt høyeste våren 2009. Vider er det et kraftig fall i restansene i 1. kvartal 2010. Denne nedgangen i restanser sammenfaller i tid med utfasingen av ordningen og innføringen av arbeidsavklaringspenger.

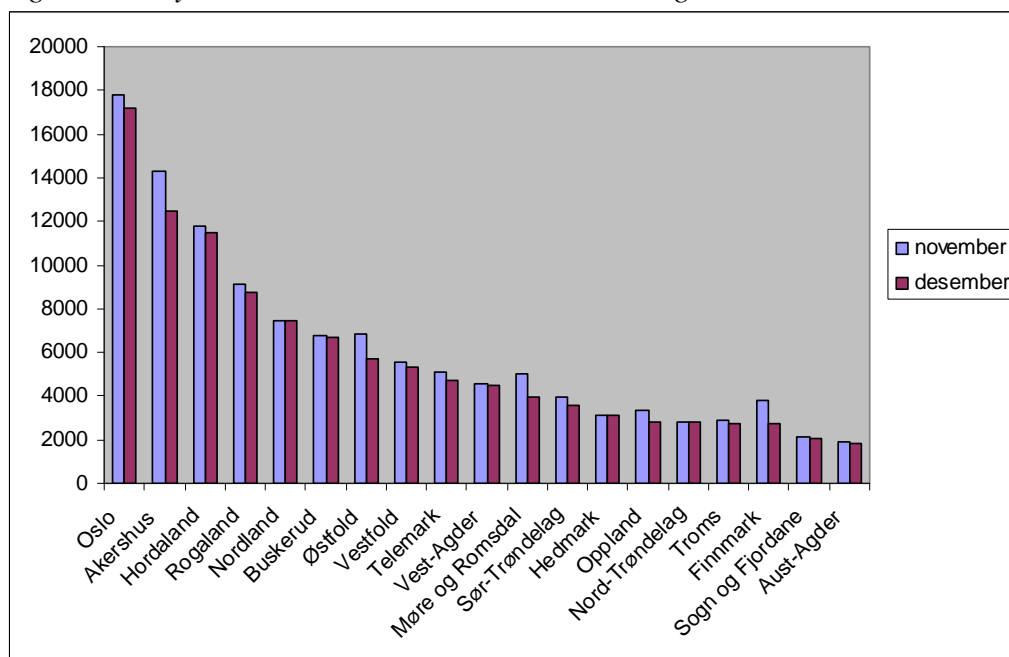
Saker over ytre grense øker kraftig fra mars 2007. Fra et lavt nivå, 100 saker, øker disse til 1 150 saker i april 2009. Deretter går saker over ytre grense ned. Det er 500 saker over ytre grense i mars 2010.

#### Fylkesvis utvikling i restanser

Som tidligere nevnt, hadde fylkeslinjen en nedgang på om lag 60 000 saker fra desember 2008 til desember 2009 og fylkene samlet sett har nådd målet om restanser på desember 2006 nivå.

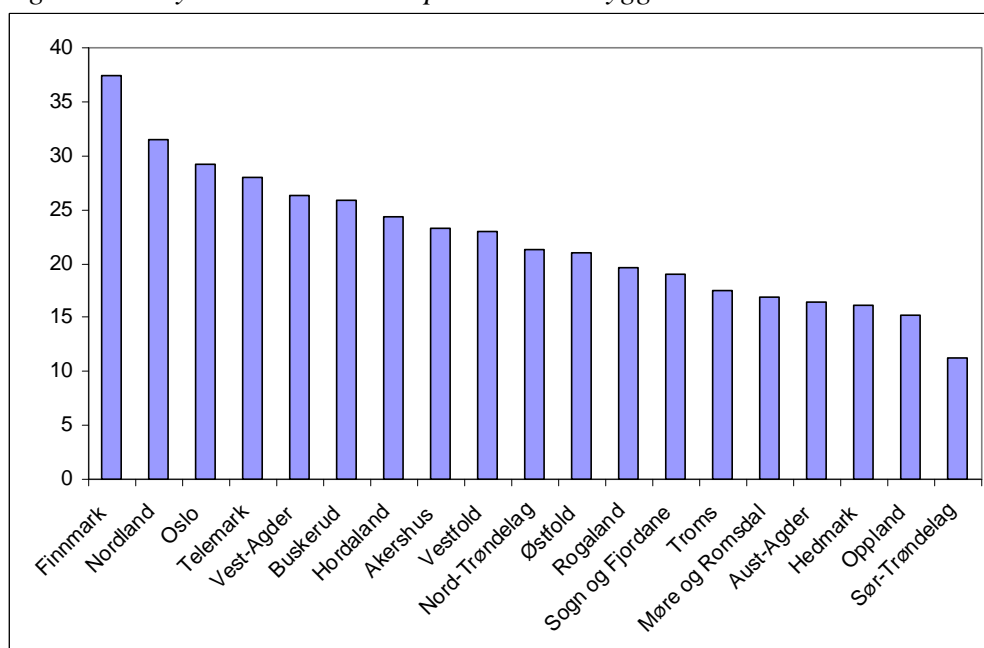
Samtidig er det fortsatt store fylkevis variasjoner i restanser, både i absolutte tall (figur 9.15) i antall per 1000 innbyggere (figur 9.16). Dette gjør at Arbeids- og velferdsetaten fortsetter arbeidet med nedbygging av restanser i 2010, og da særlig i de fylker som har høye restanser per 1000 innbyggere. Målet til etaten er at alle fylker skal ned på 20 restanser per 1000 innbyggere i løpet av 2010.

Figur 9.15: Fylkesvise restanser totalt – november og desember 2009.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.16: Fylkesvise restanser pr. 1 000 innbyggere – desember 2009.



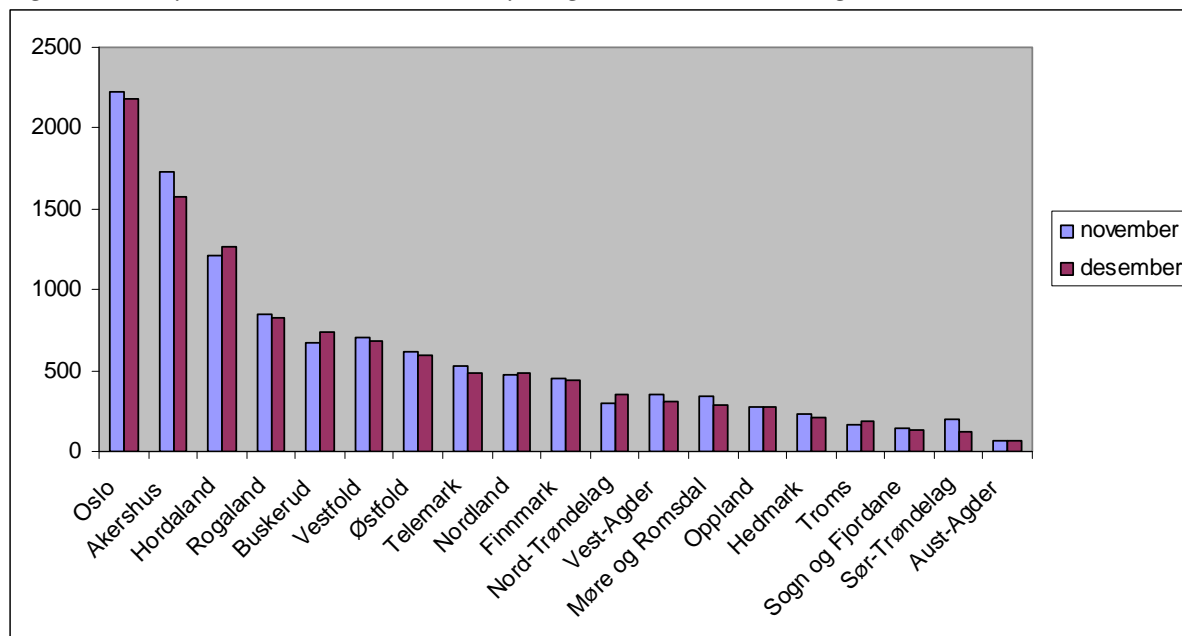
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Når det gjelder utviklingen i saker over ytre grense, gikk tallet på saker ned med 2,7 prosent fra november til desember 2009. 13 av 19 fylker har en nedgang i antall saker over ytre grense fra november til desember. Nedgangen er fra 1 til 39 prosent.



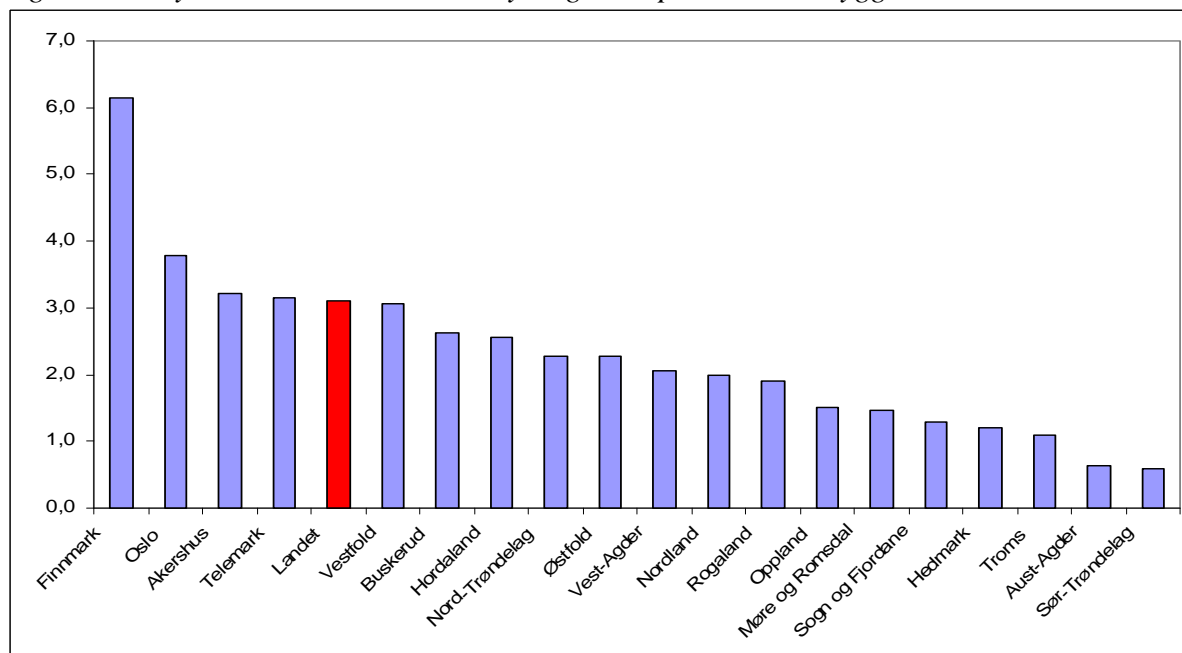
Oslo har det høyeste antall saker over ytre grense (figur 9.17) mens Finnmark ligger klart høyest i antall saker over ytre grense målt pr. 1 000 innbyggere (figur 9.18).

Figur 9.17: Fylkesvis antall saker over ytre grense – november og desember 2009.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.18: Fylkesvis antall saker over ytre grense pr. 1 000 innbygger – desember 2009.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 9.2.3 Nærmere om utviklingen i Oslo og Hordaland

Det er særlig store fylker som Oslo og Hordaland som i perioder har hatt meget lang saksbehandlingstid på viktige ytelsesområder. På uføreområdet har både Oslo og Hordaland hatt høye normtider. Oslo har over tid hatt svake resultater for rehabiliteringspenger, og Hordaland har hatt svake resultater for ytelser til enslige forsørgere. Selv om resultatene i både Oslo og Hordaland på fleste ytelsesområder er blitt bedre, både når det gjelder restanser og normtider, er det fortsatt mange ubehandlede saker per 1 000 innbyggere i begge fylker.

Situasjonen med økende arbeidsledighet førte til at Arbeids- og velferdsetaten, i en periode fra 4. kvartal 2008 og inn i 1. kvartal 2009, hadde betydelige restanser på behandling av krav om dagpenger. Det var særlig svikt i måloppnåelsen i Oslo og Hordaland. I begge fylker ble kapasiteten til å behandle krav om dagpenger styrket, og det har vært en tilfredsstillende måloppnåelse på dagpenger fra april 2009.

### 9.2.4 Produktivitet – forvaltningen av ytelser

Det uttrykket for produktivitet som Arbeids- og velferdsetaten benytter for å følge opp forvaltningen av ytelsene, er produksjon per dagsverk. Statistikk over produksjon er hentet fra etatens saksbehandlingssystemer og statistikk for ressursbruk er hentet fra etatens HR-system. Det skal samtidig påpekes at produksjon per dagsverk ikke fanger opp eventuelle forskjeller i kompleksiteten i oppgaveløsningen, samt overtidsbruk, fra måned til måned.

Figur 9.19: Produksjon av ytelser (stønader, klage, anke og revurdering), eksklusiv sykepenger, per dagsverk pr virkedag for perioden august 2008 til februar 2010.<sup>11</sup>



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>11</sup> Kommentarer til figur 9.19: Faktisk dagsverk er et uttrykk for den tilgjengelige kapasiteten, eksklusiv ferie og sykefravær, til å behandle saker i forvaltningsenheter.

Figur 9.19 viser visse sesongmessige svingninger i produksjon knyttet til jul, påske og sommerferie. Videre viser figuren at produktiviteten var lavest i 2. halvår 2008. Deretter tok produktiviteten seg vesentlig opp i 1. halvår 2009. Gjennom 2. halvår 2009 var produktiviteten litt høyere enn i samme periode i 2008, men samtidig litt lavere enn i 1. halvår 2009. Produktiviteten har vært høyere i både januar og februar 2010 enn i 2. halvår 2009, men lavere enn tilsvarende måneder i 2009. Forvaltningsenhetene produserte minst saker pr virkedag per ansatt (2,4 saker) i desember 2008 og mest saker pr virkedag per ansatt (5,8 saker) i mai 2009.

#### *Sammenfatning – utvikling i restanser og normtider*

Arbeids- og velferdsetaten har fått kritikk fra Riksrevisjonen for manglende internkontroll og økning i saksbehandlingstid og restanser. Denne gjennomgangen viser at etaten har hatt mange ubehandlede saker og lange saksbehandlingstider i store deler av reformperioden. Det har imidlertid vært en bedring i utviklingen fra 2. halvår 2009. Resultatene viser at etaten har nådd kravet om restanser på desember 2006 nivå, dersom en ser bort fra unntakssakene fra NAV Internasjonalt. De fylkesvise resultatene viser at 11 av 19 fylker i desember 2009 er under sitt eget restansenivå fra desember 2006. Videre har etaten et resultat for dagpenger som samlet sett for 2009, er i tråd med krav til måloppnåelse. Samtidig viser denne gjennomgangen at det var høye restanser på viktige ytelsesområder også i 2004 og at det var en vesentlig nedgang i antall ubehandlede saker frem til opprettelsen av etaten 1. juni 2006.

Arbeids- og velferdsetaten har hatt en økning i saksbehandlingstider på de fleste sentrale ytelsesområder fra 2007 til 2009. Økningen i normtider sammenfaller i hovedsak i tid med økningen i restanser. På de fleste ytelsesområdene har det imidlertid vært en klar bedring i normtidene i 1. kvartal 2010. I tillegg har etaten en spesiell utfordring knyttet til uførepensjon ved at det ofte går lang tid fra vedtak om uførepensjon er fattet og til saken er beregnet og klar for utbetaling.

Arbeids- og velferdsetaten har fortsatt mange saker over ytre grense. Dette gjelder for alle ytelser.

Samtidig er det stor variasjon i både normtider og restanser mellom fylker. Det er særlig i Oslo og Hordaland at Arbeids- og velferdsetaten i perioder har hatt, og til dels har, lange saksbehandlingstider på viktige og store ytelsesområder. Variasjoner i resultater mellom fylker har vært en vedvarende utfordring for etaten. Det var stor variasjon i saksbehandlingstider mellom fylkene også i desember 2006, dvs. før NAV-reformen og omstillingene for alvor ble iverksatt.

Produktiviteten i forvaltningen av ytelser gikk opp fra 2. halvår 2008 til 1. halvår 2009. Produktiviteten var litt lavere i 2. halvår 2009 enn i 1. halvår 2009.

### **9.3 Resultater – frikort og pasienttransport**

Vi vil her kort redegjøre for resultatutviklingen under frikort og pasienttransport. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som nevnte tidligere ansvaret for forvaltning av ordningen med frikort frem til automatisk frikortløsning innføres fra 1. juni 2010. Da overføres ansvaret til Helledirektoratet. Når det gjelder ordningen med pasienttransport, ble denne overført til de regionale helseforetakene fra 1. januar 2010.

### *Frikort*

Brukerne søker i dag om frikort per post eller gjennom personlig fremmøte i NAV-kontoret. Samlet sett behandler NAV-kontorene om lag 900 000 søknader om frikort hvert år. Arbeids- og velferdsetaten har hatt få restanser under ordningen. Antall ubehandlede saker på frikort var på om lag 1 600 saker ved utgangen av februar 2010. Restansen inkluderer søknader som kom inn rett før månedsskiftet og er lavere enn det som produseres av saker under ordningen i løpet av en dag. I de tilfeller etaten har hatt utfordringer i forvaltningen av ordningen, har disse vært knyttet til punktproblemer på enkelte NAV-kontor.

### *Enkeltoppgjør for pasienttransport*

I Arbeids- og velferdsetaten hadde enkeltoppgjør for pasienttransport et volum på om lag 500 000 krav per år. Sakene ble i stor grad håndtert ”over disk” i NAV-kontoret og saksbehandlingstiden har vært kort.

Arbeids- og velferdsetaten hadde få ubehandlede saker under ordningen. De månedlige restansene har på det høyeste vært på drøyt 4 000 saker, inkludert krav som kom inn rett før månedsskiftet, i 2009. Restansen er dermed lavere enn det etaten produserte av vedtak under ordningen i løpet av en dag. I de tilfeller etaten har hatt utfordringer i forvaltningen av pasienttransport, har disse vært forbundet med punktproblemer på enkelte NAV-kontor.

Enkeltoppgjør for pasienttransport er under de regionale helseforetakene organisert med ett nasjonalt kontor (Pasientreiser ANS) og 12 lokale pasientreisekontor som er lokalisert rundt i landet. På nettsidene til Pasientreiser ANS er det redegjort for at en har lang saksbehandlingstid i deler av landet og at det er iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstidene. Videre fremgår det at målet er to til tre ukers saksbehandlingstid i løpet av sommeren.

Selv om ordningen med enkeltoppgjør for pasienttransport er overført fra NAV-kontorene til de regionale helseforetakene, er det fortsatt brukere under ordningen som må forholde seg til NAV-kontorene. Dette skyldes at egenandeler for utgifter til pasienttransport, er en del av egenandelene som kan ende opp i frikort. Denne overgangsordning faller som nevnt bort for NAV-kontorene ved innføring av automatisk frikortordning fra 1. juni 2010.

Koplingen mellom utgifter til pasienttransport og frikort, innebærer at NAV-kontorene får pågang av brukere, som egentlig har opparbeidet seg rett til frikort, men som ikke har fått det dokumentert på grunn av lang saksbehandlingstid hos Pasientreiser ANS.

## **9.4 Brukeroppfølging og overgang til arbeid**

Som det er redegjort for i kapitel 5, får brukerne en rekke av Arbeids- og velferdsetatens tjenester i NAV-kontorene. Vi vil her redegjøre for utviklingen i resultater og måloppnåelse knyttet til brukeroppfølging og arbeidsmarkedstiltak:<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Arbeids- og velferdsetaten ikke har statistikk over oppfølging av brukere på rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

- oppfølging av arbeidssøkere
- oppfølging av sykmeldte
- brukere med nedsatt arbeidsevne i arbeidsmarkedstiltak
- gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene
- måloppnåelsen på kvalifiseringsprogrammet
- overgang til arbeid

Den utviklingen i resultater og måloppnåelse som vi her redegjør for, er i hovedsak resultater av de aktiviteter NAV-kontoret utfører i hovedarbeidsprosess (HP 5) bistå og følge opp bruker. Dette gjelder både oppfølging av arbeidssøkere og sykmeldte, samt gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene. Det er nærmere redegjort for hovedarbeidsprosessene i kapittel 6.

Som nevnt tidligere i dette kapitlet, har Riksrevisjonen i revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for 2008 avdekket manglende kvalitet i etatens oppfølgingsarbeid blant annet knyttet til den lovpålagte oppfølgingen av sykmeldte og oppfølgingen av deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Når det gjelder oppfølging av sykmeldte har etaten hatt problemer med måloppnåelsen på dette området over tid. Dette var også en utfordring i trykdeetaten før iverksettelsen av NAV-reformen.

NAV-kontorenes oppfølging av brukerne er et område i stor endring. Dette skyldes innføring av behovs- og arbeidsevnevurderinger som metodikk for avklaring og oppfølging av brukerne. Arbeidsevnevurderinger skal i denne sammenheng bl.a. brukes for å vurdere inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringsprogrammet, jf. beskrivelsen av behovs- og arbeidsevnevurderinger i kapittel 5.

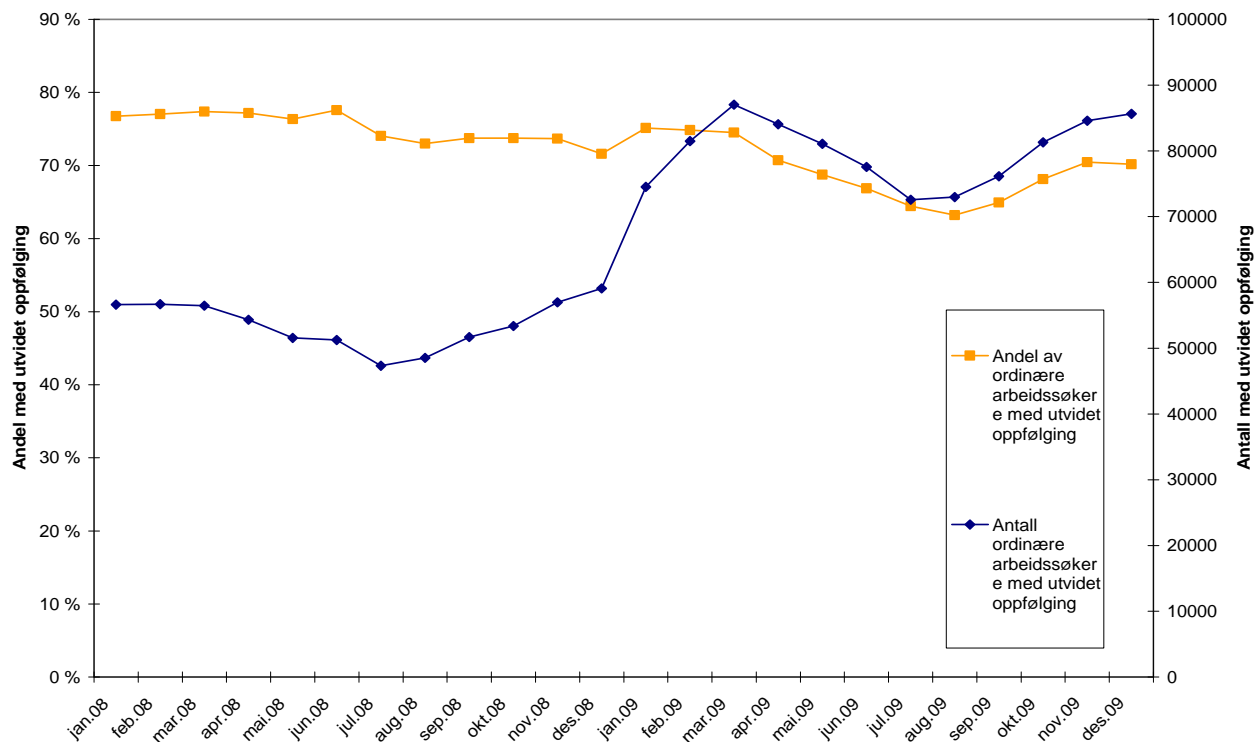
#### *Oppfølging av arbeidssøkere*

Ved utgangen av 2009 var det registrert 69 900 helt ledige arbeidssøkere ved NAV-kontorene. Dette er en økning på 19 800 personer fra samme tidspunkt i 2008 og tilsvarer 2,7 prosent av arbeidsstyrken. Arbeidsledigheten var høyest for yrkesgrupper innen bygg og anlegg (5,0 prosent) og industriarbeid (4,4 prosent), og lavest for yrkesgrupper innen undervisning (0,7 prosent). Etter å ha steget sterkt mot slutten av 2008 og i begynnelsen av 2009, har ledighetsveksten avtatt siden våren 2009. Den avtakende veksten i ledigheten må bl.a. sees i sammenheng med at flere arbeidssøkere har deltatt på tiltak.

Veksten i ledigheten fortsetter i 1. kvartal 2010. Ved utgangen av mars 2010 var det registrert 79 800 helt ledige arbeidssøkere ved NAV-kontorene. Dette tilsvarer en ledighet på 3,1 prosent av arbeidsstyrken. Sammenliknet med mars i 2009, er det 9 000 (13 prosent) flere registrerte helt ledige.

Som en konsekvens av den økte arbeidsledigheten måtte NAV-kontorene følge opp flere arbeidssøkere i 2009 enn foregående år. Resultatet viser at andelen som fikk oppfølging sank, men Arbeids- og velferdsetaten gjennomførte samtidig flere oppfølginger enn i 2008.

Figur 9.20: Andel ordinære arbeidssøkere med utvidet oppfølging i løpet av de siste 3 måneder venstre akse og antall oppfølginger per måned på høyre akse.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.20 viser utvikling i antall og andel arbeidssøkere som har fått oppfølging. I begynnelsen av 2009 sank andelen av ordinære arbeidssøkere som hadde fått oppfølging i løpet av de siste 3 måneder. Denne utviklingen snudde i 3. tertial. Andelen av arbeidssøkere som har fått oppfølging i dette tertial var på 67 prosent. Resultatene er 69 prosent for 2009. Dette er 6 prosentpoeng lavere enn kravet om oppfølging av 75 prosent av arbeidssøkerne og som også var resultatet i 2008.

Resultatene for oppfølging av arbeidssøkere var henholdsvis 75 prosent i 2005, 77 prosent i både 2006 og 2007 og 75 prosent i 2008.

### Oppfølging av sykmeldte

Det legemeldte sykefraværet økte fra 6,1 prosent i 3. kvartal 2008 til 6,9 prosent i 3. kvartal 2009. Sykefraværet nådde dermed det høyeste nivået siden 2003. Det er fortsatt kvinner som har det høyeste sykefraværet, men har fraværet har økt mest blant menn i 2009. Det er spesielt i bygge- og anleggsnæringen at sykefraværet har økt, men det har også vært en sterk økning i sykefraværet innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, omsetning og drift av fast eiendom og innen overnattings- og serveringsvirksomhet.

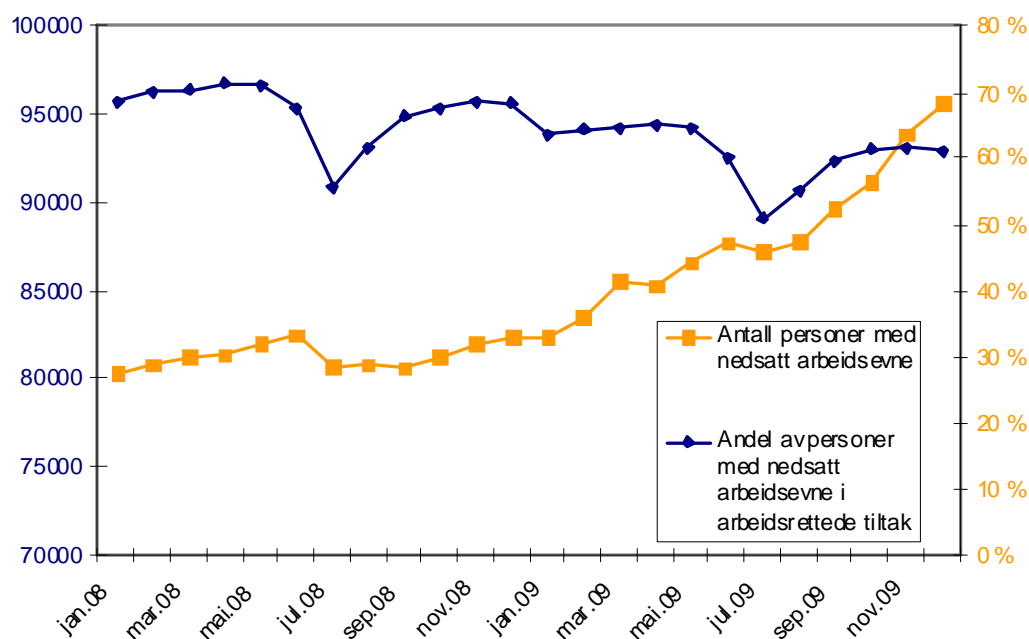
For å styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte og bidra til at disse kommer raskere tilbake til arbeid og aktivitet, har Arbeids- og velferdsetaten blant annet ansvaret for å avholde et dialogmøte senest etter seks måneders sykmelding, jf. nye regler for oppfølging av sykmeldte fra mars 2007.

I løpet av 3. tertial 2009 ble det avholdt om lag 10 700 dialogmøter i regi av NAV. Dette gir et gjennomsnitt på 2 700 møter per måned. Om lag 60 prosent av møtene ble gjennomført innen seks måneder. Det har gjennomgående vært en positiv utvikling i antall avholdte dialogmøter siden høsten 2008. I 3. tertial 2008 ble det til sammenligning gjennomført 7 300 dialogmøter, noe som gir et gjennomsnitt på 1 800 møter per måned.

I perioden juli 2008 til juni 2009 var det i gjennomsnitt om lag 7 300 personer som passerte seks måneders sykmelding hver måned. Dersom det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre dialogmøte etter seks måneders sykmelding, kan det gis unntak. I 3. tertial 2009 ble det i gjennomsnitt gitt gyldig unntak for om lag 2 300 personer per måned. Tas det hensyn til dette, er det avholdt dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten for over halvparten i målgruppen (54 prosent). Til sammenligning var denne andelen på 30 prosent i 3. tertial 2008. Tallene viser videre at nærmere 70 prosent av målgruppen hadde deltatt i et dialogmøte i regi av etaten eller var registrert med et (gyldig) unntak i 3. tertial 2009 (68 prosent).

### Brukere med nedsatt arbeidsevne

Figur 9.21: Utvikling i antall personer med nedsatt arbeidsevne og andel med arbeidsrettede tiltak.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9.21 viser at det ved utgangen av desember 2009 var registrert 95 700 personer med nedsatt arbeidsevne, en økning på 16 prosent fra samme tidspunkt året før. Blant de som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved utgangen av desember 2009, var 61 prosent i et arbeidsrettet attførings tiltak eller mottok annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. For året som helhet var andelen også 61 prosent. Dette er en noe lavere andel enn det som tidligere var tilfelle for gruppen yrkeshemmede, og må sees i sammenheng med at gruppen

med nedsatt arbeidsevne fanger opp grupper som tidligere ikke var inkludert i definisjonen av yrkeshemmede.

#### *Arbeidsmarkedstiltakene*

Arbeids- og velferdsetaten trappet opp nivået på arbeidsmarkedstiltakene i løpet av 2009. En slik opptrapping var i tråd med de krav som ble stilt til etaten om å iverksette flere tiltaksplasser, i første rekke som en konsekvens av økningen i arbeidsledigheten.

Planlagt tiltaksnivå for 2010 er gjennomsnittlig om lag 75 000 plasser per måned, fordelt med henholdsvis 78 200 i 1. halvår 2010 og 71 800 i 2. halvår 2010. Det er hittil i år (januar og februar) en overproduksjon av tiltaksplasser på om lag 4 500 plasser i gjennomsnitt per måned, tilsvarende 6 prosent.

Planlagt månedlig gjennomføring for 1. halvår 2010 er oppjustert, slik at anslag tilsier en overproduksjon på om lag 1 600 plasser i snitt per måned. Samlet anslag for 1. halvår er om lag 79 800 i snitt per måned. Anslag for 2. halvår er nedjustert med om lag 1 700 plasser slik at gjennomsnittlig aktivitet vil bli om lag 70 100 plasser per måned.

#### *Kvalifiseringsprogrammet*

Kvalifiseringsprogrammet, med tilhørende stønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, ble innført 1. november 2007. Programmet er et kommunalt ansvar og gjennomføres i regi av NAV-kontorene. Det skal brukes arbeidsevnevurderinger for å vurdere inngangsvilkårene til programmet.

Det var om lag 8 500 deltakere på kvalifiseringsprogrammet ved utgangen av 2009. Beregningsteknisk var det lagt til grunn at det skulle være om lag 8 850 deltakere i programmet ved utgangen av 2009. Samlet sett ga dette en måloppnåelse på om lag 96 prosent.

#### *Overgang til arbeid*

Høsten 2009 introdusert Arbeids- og velferdsdirektoratet en ny månedlig statistikk som beskriver hvordan arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne og tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon tilpasser seg på arbeidsmarkedet.<sup>13</sup> Datamaterialet som ligger til grunn for den nye statistikken fanger imidlertid ikke opp overgang til utdanning.

Statistikken viser at tre av fem arbeidssøkere som sluttet å registrere seg på NAV-kontorene i mars 2009, var kommet i arbeid i september samme år.<sup>14</sup> Av de med nedsatt arbeidsevne, dvs. personer som avsluttet attføring, var 39 prosent registrert med et

---

<sup>13</sup> Frem til mai 2009 ble alle arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som hadde sluttet å motta disse tjenestene hos Arbeids- og velferdsetaten, bedt om å fylle ut et sluttmeldekort hvor de anga avgangsårsak. Opplysningene som ble oppgitt dannet grunnlaget for etatens avgangsstatistikk, og ga tall for overgang til arbeid, utdanning og stønad. Som følge av at statistikken kun omfattet en begrenset del av brukerne, og at kvaliteten på tallene ble påvirket av at en økende andel tidligere arbeidssøkere lot være å levere utfylte sluttmeldekort, ble det vedtatt å iverksette et nytt opplegg for avgangsstatistikk basert på opplysninger innhentet fra administrative registre. Dette gir et tallgrunnlag som omfatter alle som har benyttet etatens tjenester. Fra og med september 2009 erstattet denne registerbaserte statistikken tall utarbeidet på grunnlag av sluttmeldekortet.

<sup>14</sup> Resultatene er hentet fra en artikkel "Overgang til arbeid for NAVs brukere" i Arbeidsdirektoratet //Arbeid og samfunn // Nr. 4-2009.



arbeidstakerforhold på samme tidspunkt. Andelen som var kommet i jobb blant tidligere mottakere av rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad var henholdsvis 39 og 31 prosent.

Mønsteret i overgangsratene til arbeid varierer noe med kjønn, alder og hvilket fylke brukerne kommer fra. Blant tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er andelen kvinner som kommer over i arbeid større en tilsvarende andel for menn. Det er også flere blant brukerne i de eldre aldersgruppene som oppretter en tilknytning til arbeidslivet. Dette har sammenheng med at en større andel av de yngre går over i formell utdanning.

Brukere fra Oslo og Vest-Agder er de som i minst grad går over i arbeid, mens fylkene Sogn og Fjordane, Hedmark og Oppland har de høyeste overgangsratene. De fylkesvise forskjellene vil bli påvirket av forskjeller i sammensetningen av gruppen som utgjør brukerne, situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet og hvilket utdanningstilbud som er tilgjengelig.

#### *Sammenfatning – oppfølging av brukere og overgang til arbeid*

Denne gjennomgangen av resultater for oppfølging av brukerne og arbeidsmarkedstiltak, viser at Arbeids- og velferdsetaten fortsatt har utfordringer med å gjennomføre det nødvendige antall oppfølgninger. Samtidig har etaten fått kritikk fra Riksrevisjonen for manglende kvalitet i oppfølgingen. Det har imidlertid vært en økning i antall oppfølgninger fra 2008 til 2009. Dette gjelder både arbeidssøkere og personer som er sykmeldt. Videre er arbeidsmarkedstiltakene trappet opp, aktiviteten er høy hittil i år og mange av deltakerne har nedsatt arbeidsevne. I tillegg har NAV-kontorene nådd måltallet om antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet ved utgangen av 2009. Samtidig er oppfølging et område i stor endring. Dette gjennom innføring av behovs- og arbeidsevnevurderinger for avklaring og oppfølging av brukere.

Tre av fem arbeidssøkere har overgang til arbeid i september 2009. Det er lavere overgangsrater til arbeid for brukere som har mottatt rehabiliteringspenger, attføringpenger eller tidsbegrenset uførestønad.

## **9.5 Telefoni**

Det overordnede målet på telefoniområdet for Arbeids- og velferdsetaten i 2009, har vært utvikling av en helhetlig håndtering av telefoni, samt gjennomføre kortsiktige tiltak for å bedre tilgjengeligheten på telefon. Brukerne skal sikres god servicegrad og høy tilgjengelighet når de ringer til etaten eller et NAV-kontor.

Arbeids- og velferdsetaten har mangelfull statistikk over telefoni tilbake i tid. Dette skyldes blant annet ulike plattformer for telefoni i de tidligere etatene, og NAV-kontorene som fortløpende har kommet over på ny telefoniløsning. Ut fra erfaringer kan det imidlertid fastslås at servicegrad og tilgjengelighet ikke har vært tilfredsstillende i alle fylker over tid.

### **9.5.1 Svartid på telefoni og andel besvarte henvendelser**

#### *Kundesenterfylker*

I de opprinnelige kundesenterfylker - Nordland, Østfold, Rogaland, Hordaland og Hedmark - var servicegraden, andel henvendelser besvart innen 30 sekunder, følgende i 3. tertial 2009:

- September 84 prosent
- Oktober 78 prosent
- November 81 prosent
- Desember 75 prosent

Resultatene er godt over målkravet på 70 prosent. Tilgjengeligheten, andel besvarte henvendelser totalt, var i samme periode henholdsvis 99 prosent (september), 98 prosent (oktober), 97 prosent (november) og 97 prosent (desember).

Det var kun i januar og februar i 2009 at kundesentrene ikke nådde målkravet sitt om en servicegrad over 70 prosent.

Kundesentrene har dermed hatt en jevn forbedring i resultater fra våren / sommeren 2008 og har siden da hatt en stabil måloppnåelse.

#### *Ikke-kundesenter fylker*

Totalt for alle henvendelser til NAV-kontorene i resten av fylkene (14 fylker), var servicegraden følgende i 3. tertial 2009:

- September 61 prosent
- Oktober 62 prosent
- November 56 prosent
- Desember 56 prosent

Målkravet for servicegrad var på 60 prosent ved utgangen av 1. halvår 2009 og 70 prosent ved utgangen av 2009. Tilgjengeligheten var i samme periode henholdsvis 88 prosent i september, 88 prosent i oktober, 86 prosent i november og 86 prosent i desember.

Svartid på telefon for brukerhenvendelser til NAV-kontorene i de 14 fylkene uten kundesenter, har holdt seg relativt stabilt i 2009. Det er imidlertid store forskjeller mellom fylkene. Siden NAV-kontorene er inkludert i telefonistatistikken i takt med at de er blitt etablert, dekker telefonistatistikken for desember 2009 tilnærmet hele fylkeslinjen.

#### *Sammenfatning – telefoni*

Svartid på telefon for brukerhenvendelser til de fem kundesentrene har vært i tråd med krav til måloppnåelse. I de øvrige fylker har Arbeids- og velferdsetaten ikke nådd kravet om servicegrad.

## **9.6 Ekspertgruppas vurderinger**

Ekspertgruppa har merket seg at Riksrevisjonen i revisjonen for budsjettåret 2008 har reist kritikk mot Arbeids- og velferdsetaten på meget viktige områder, bl.a. feil i utbetaling av

ytelser, økte saksbehandlingstider og restanser og manglende kvalitet i oppfølgingen av sykmeldte og deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Samtidig ser gruppa at saksbehandlingstidene går ned i 1. kvartal 2010 og at antall ubehandlede saker nå er på desember 2006 nivå, dvs. samme nivå som i tiden før etaten gikk inn i periode med meget omfattende omstillinger. Ekspertgruppa vurderer denne utviklingen som positiv, men har samtidig merket seg at det fortsatt er store fylkesvise variasjoner i både ubehandlede saker og saksbehandlingstider. De store fylkesvise variasjonene er problematiske ut fra et likebehandlingsperspektiv. Det har imidlertid vært fylkesvise variasjoner i resultater over tid og ikke bare i den intensive reformperioden. De fylkesvise variasjonene innebærer imidlertid at store fylker som Oslo og Hordaland har hatt særlige utfordringer i forvaltningen av sentrale ytelsesområder i løpet av reformperioden.

Samtidig viser gjennomgangen av resultatene at det var høye restanser på viktige ytelsesområder også i 2004 og at det var en vesentlig nedgang i antall ubehandlede saker frem til opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten 1. juni 2006.

Ekspertgruppa har videre merket seg at oppgjør for pasientreiser, som har hatt et stort volum og i stor grad har vært håndtert "over disk" i NAV-kontorene, er overført til de regionale helseforetakene og at det her har vært lange saksbehandlingstider ved oppstart.

Når det gjelder oppfølging av brukerne og gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, har NAV-kontorene etter ekspertgruppas vurdering hatt fremgang fra 2008 til 2009. Dette gjennom økt oppfølging av brukergrupper som arbeidssøkere og sykmeldte og ikke minst opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene. Etter ekspertgruppas vurdering er det imidlertid nødvendig med en ytterligere opptrapping av oppfølgingen, slik at etaten bl.a. styrker oppfølgingen av sykmeldte.

Etter ekspertgruppas vurdering vil NAV-kontorene gjennom en god håndtering av behovs- og arbeidsevnevurderinger kunne oppnå en kvalitetsheving av oppfølgingsarbeidet. Dette er viktig i en situasjon der alle brukere som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Videre vil en tidlig arbeidsevnevurdering overfor brukere med bistandsbehov, være et viktig virkemiddel for å redusere unødvendig passiv ventetid og for å øke treffsikkerheten i bruk av tiltak. Dette vil både kunne bidra til at brukere med ansettelsesforhold raskere vil kunne vende tilbake til arbeid og at tidlig bruk av treffsikre virkemidler vil kunne dempe tilstrømmingen mot uførepensjon.

Arbeids- og velferdsetaten har etter ekspertgruppas vurdering en ujevn måloppnåelse på telefoniområdet i 2009. Tilgjengeligheten er tilfredsstillende og i tråd med kravene i de fylker som har hatt kundesenter over tid. I øvrige fylker er tilgjengeligheten fortsatt for svak.

## 10 Erfaringer med gjeldende arbeidsdeling blant ansatte, brukere og KS

Dette kapitlet gir en gjennomgang av erfaringer med gjeldende arbeidsdeling blant ansatte og brukere. Når det gjelder ansattes erfaringer, gjennomgås utviklingen i sykefraværet i Arbeids- og velferdsetaten, ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet i Arbeids- og velferdsforvaltningen og skriftlige og muntlige innspill fra ansattes organisasjoner som deltar i referansegruppa. Når det gjelder brukerne, vil vi trekke frem hovedfunn fra brukerundersøkelser i perioden 2006 – 2009 og innspill fra brukerorganisasjoner som deltar i referansegruppa. Avslutningsvis har vi også kort omtalt synspunkter fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) som ble tatt opp i forbindelse med møte i ekspertgruppa 23. mars 2010.

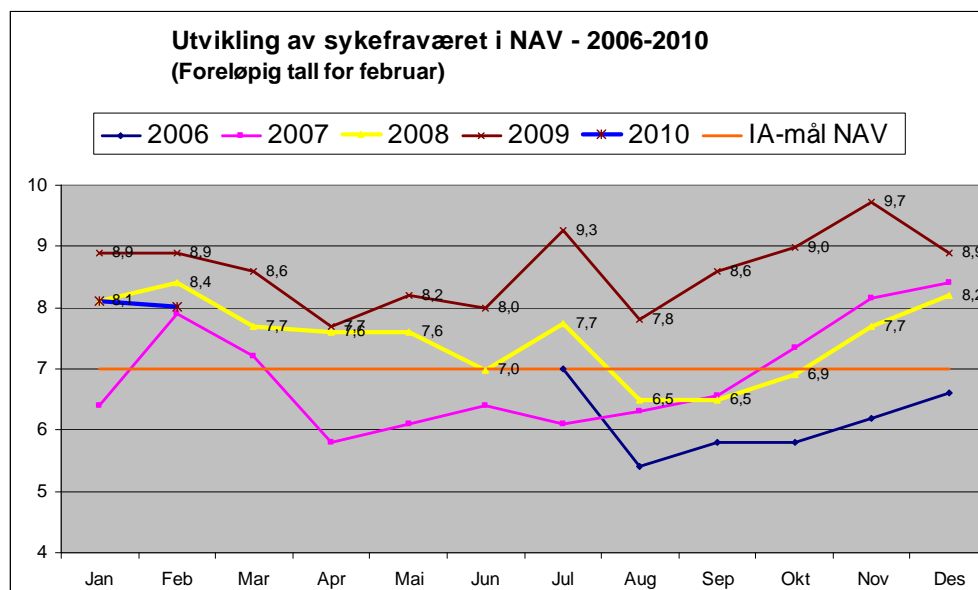
### 10.1 Erfaringer blant ansatte

#### 10.1.1 Utvikling i sykefravær samlet og for ansatte i henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenheter

Sykefraværet i Arbeids- og velferdsetaten har økt betydelig siden opprettelsen av etaten sommeren 2006. Fraværet nådde en topp i november 2009 og har etter dette gått noe ned. Det er først og fremst korttidsfraværet som er redusert. Sykefraværet i etaten er på 8 prosent ved utgangen av februar 2010.

Arbeids- og velferdsetaten har som IA-bedrift et mål om 6 prosent sykefravær. Med dagens høye sykefravær i etaten, er første delmål et sykefravær på 7 prosent.

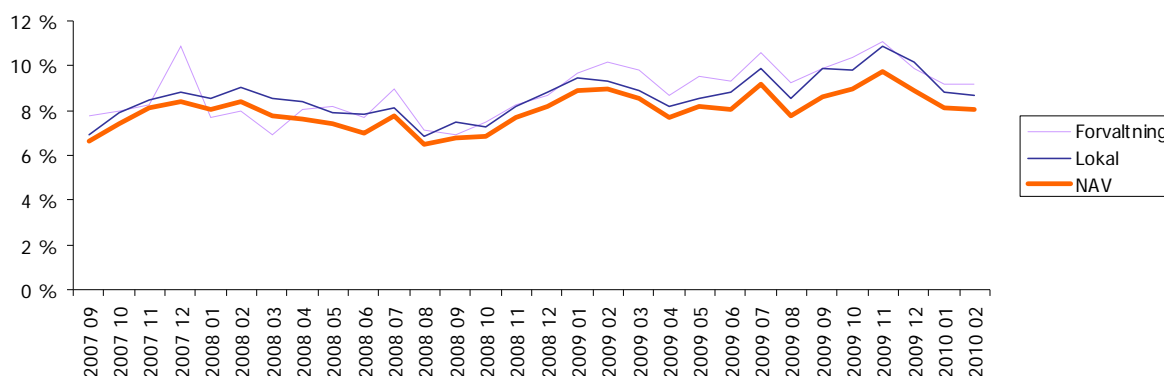
Figur 10.1: Utvikling av sykefraværet i prosent for Arbeids- og velferdsetaten for perioden 2006 til 2010.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 10.1 viser at Arbeids- og velferdsetaten har hatt en økning i sykefraværet i alle kvartaler fra 2007 til 2009. Videre viser figuren at sykefraværet var relativt lavt ved opprettelsen av etaten sommeren 2006. Deretter har fraværet økt betydelig frem til utgangen av 2009. Sykefraværet hittil i 2010, er noe lavere enn ved inngangen av både 2008 og 2009.

Figur 10.2: Utvikling i sykefravær, legemeldt og egenmeldt, for Arbeids- og velferdsetaten samlet sett, NAV-kontor og forvaltningsenheter i perioden september 2007 til februar 2010.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 10.2 viser at sykefraværet i fylkeslinjen er gjennomgående høyere enn gjennomsnittet i Arbeids- og velferdsetaten. I stor sett hele perioden fra september 2007 og frem til februar 2010 er det stort sammenfall mellom utviklingen i sykefraværet i henholdsvis NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Sykefraværet i NAV-kontorene (statlige medarbeidere) og forvaltningsenhetene er på henholdsvis 8,7 prosent og 9,1 prosent ved utgangen av februar 2010.

### 10.1.2 Arbeidsmiljøet og ansattes vurdering av kompetanse i forhold til mestring av oppgaver

Det ble gjennomført en omfattende arbeidsmiljøundersøkelse i Arbeids- og velferdsetaten og NAV-kontorene høsten 2009. Undersøkelsen ble gjennomført etter at Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn ved 25 enheter, NAV-kontor og enheter i Arbeids- og velferdsetaten vinteren 2008 - 2009. Tilsynet ga blant annet etaten pålegg om å kartlegge omfanget av helseskadelige arbeidsbelastninger i organisasjonen.

Undersøkelsen ble gjennomført i regi Arbeidsforskningsinstituttet med om lag 15 000 respondenter i Arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>15</sup> Gjennom oppdraget ønsket ledelsen i Arbeids- og velferdsetaten og hovedverneombudet å få vite mer om hvilke faktorer som medfører eller kan medføre helseskadelige arbeidsbelastninger i egen organisasjon. Man ønsket også kunnskap om hvilke enheter og medarbeidere som utsettes for uheldige belastninger.

<sup>15</sup> Rapporten er tilgjengelig på nav.no under Om NAV, nyhetsarkiv.

Arbeidsforskningsinstituttet trekker opp følgende arbeidsmiljøkart på grunnlag av undersøkelsen:

- Mange NAV-medarbeidere har arbeidsoppgaver som både er motiverende, gir arbeidsglede og følelse av mestring.
- Mange opplever både arbeidet og arbeidssituasjonen i NAV som meningsfull.
- Støtten kollegaer i mellom ser ut til å være god, og forholdet mellom ledelse og medarbeidere tilfredsstillende.
- Mange NAV-medarbeidere svarer at de opplever å være under et stort arbeidspress. Ut fra foreløpige analyser framstår flere mulige årsaker til arbeidspresset: Organisering av arbeidet, omstillinger og endringer i organisasjonen, utilstrekkelige mestringsressurser i form av egenkontroll- og medvirkningsmuligheter.
- Svarene fra de ansatte tyder på at NAV har et forbedringspotensiale når det gjelder opplæringen og læringsmulighetene i jobben.
- Omstillingsprosesser og endringer i organisasjonen ser ut til fra det NAV-medarbeiderne svarer å være helsebelastende.

I undersøkelsen er det kartlagt seks belastningsfaktorer: Kvantitative krav, kognitive krav, rollekonflikter, emosjonelle krav, relasjonelt arbeid og integritetskrenkelse. Samtidig er følgende mestringsressurser kartlagt i undersøkelsen: Kontroll i jobben, medvirkning i jobben, rollekonflikter, gode læringsmuligheter, god organisering av arbeidet, ytringsmuligheter i arbeidsmiljøet, kollegastøtte, lederstøtte og kvalitetsledelse.

De viktigste resultatene fra undersøkelsen gjengis nedenfor. Resultatene presenteres for NAV samlet sett, for statlig ansatte i NAV-kontor, kommunalt ansatte i NAV-kontor og ansatte i forvaltningsenheter.

Belastningsfaktorene og mestringsressurser beskrives slik de er definert i undersøkelsen. Når det i oppsummeringen av resultatene for belastningsfaktorene og mestringsressursene vises til sammenlikninger med andre virksomheter / arbeidsmiljøer, er disse hentet fra rapporten. Arbeidsforskningsinstituttet viser i den sammenheng til referansematerialet som de har tilgjengelig for mange av spørsmålene og spørre batteriene.

#### *Kvantitative krav*

De kvantitative kravene handler om arbeidsmengde og tid til å utføre oppgavene. For denne faktoren får NAV samlet sett 56 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er over det som er gjennomsnittet for andre arbeidsmiljøer. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 63 og 60 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 55 poeng.

#### *Kognitive krav*

De kognitive kravene går på vanskelighetsgraden i arbeidsoppgavene. For denne faktoren får NAV samlet sett 59 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er omtrent som gjennomsnittet i andre arbeidsmiljøer. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 67 og 63 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 52 poeng.

### *Rollekonflikter*

Rollekonflikter innebærer at ansatte får motstridende informasjon om hva som skal gjøres, eller hvordan arbeidsoppgaver skal løses. For denne faktoren får NAV samlet sett 35 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er i underkant av det som er gjennomsnittet i andre arbeidsmiljøer. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 39 og 38 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 33 poeng.

### *Emosjonelle krav*

De emosjonelle kravene oppstår i arbeidet med andre mennesker, spesielt om det dreier seg om mennesker som er i en vanskelig situasjon eller i situasjoner det er vanskelig å finne en god løsning for. For denne faktoren får NAV samlet sett 41 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er noe i overkant av det som er gjennomsnittet i andre arbeidsmiljøer. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 48 og 50 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 34 poeng.

### *Relasjonelt arbeid*

Relasjonelt arbeid er å arbeide med service og tjenesteyting overfor kunder, klienter, brukere og lignende. For denne faktoren får NAV samlet sett 47 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Arbeidsforskningsinstituttet fremhever at det finnes ingen omforente grenser for når det relasjonelle arbeidet blir en helsebelastning. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 60 og 58 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 36 poeng.

### *Integritetskrenkelseser*

I Arbeidsmiljølovens § 4-3 (1) sies det at arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas. Faktoren er basert på spørsmål om konflikter på arbeidsplassen, trusler, trakassering eller utilbørlig atferd fra kollegaer, ledere, brukere og arbeidsgiver. Resultatet viser at mobbe- og konflikttallene ser ut til å være ganske ”normale”. Videre tyder resultatet på underrapportering av ”incidenter”. For denne faktoren får NAV samlet sett 59 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Dette er andelen som ikke har svart ”nei” eller ”i meget liten grad” på ett eller flere av spørsmålene. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 71 og 73 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 51 poeng.

### *Kontroll i jobben*

Kontroll i jobben innebærer beslutningsmyndighet, tilgang til faglig bistand, informasjon og nødvendig utstyr, samt muligheter til å ivareta det ansvaret en har. For denne faktoren får NAV samlet sett 67 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). For denne faktoren finnes det ingen gjennomsnittstall å sammenlikne med. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 65 og 65 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 67 poeng.

### *Medvirkning i jobben*

Den enkelte ansatte kan bruke sine medvirkningsmuligheter til å avstemme tilretteleggingen av arbeidet i forhold til oppsatte mål, ressurstilgangen og egne forutsetninger til å løse arbeidsoppgavene. For denne faktoren får NAV samlet sett 51 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er omtrent gjennomsnittlig sammenliknet med andre. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 48 og 53 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 46 poeng.

### *Rolleklarhet*

Rolleklarhet innebærer å vite hva andre forventer av en med hensyn til de mål som skal oppnås og det ansvar en har. For denne faktoren får NAV samlet sett 72 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er omtrent gjennomsnittet i andre arbeidsmiljøer. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 71 og 68 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 77 poeng.

### *Gode læringsmiljøer*

For å få en faglig kyndig, motivert og produktiv stab, må medarbeiderne tilbys gode læringsmuligheter i jobben. For denne faktoren får NAV samlet sett 64 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen ligger et godt stykke under det som er gjennomsnittet sammenliknet med andre. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 64 og 64 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 58 poeng.

### *God opplæring*

Kontinuerlig opplæring og kompetanseheving blant de ansatte er et viktig, slik at ansatte er kompetente i forhold til de arbeidsoppgavene en står overfor. For denne faktoren får NAV samlet sett 57 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Arbeidsforskningsinstituttet mener at denne poengsummen kunne i arbeidsmiljøperspektiv ha vært høyere. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 50 og 53 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 62 poeng.

### *God organisering av arbeidet*

En forutsetning for at medarbeiderne, både enkeltvis og samlet, skal kunne levere gode resultater, er at arbeidet i enheten, er godt organisert. For denne faktoren får NAV samlet sett 55 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). For denne faktoren finnes ingen gjennomsnittstall å sammenlikne med. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 51 og 53 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 56 poeng.

### *Ytringsmuligheter i arbeidsmiljøet*

Arbeidsgiver skal i henhold til Arbeidsmiljøloven tilse at det finnes arenaer der de ansatte kan få sagt ifra om sine arbeidsmiljøbekymringer og at ytringsklimaet er slik at den enkelte kan si sin mening uten fare for gjengjeldelse. For denne faktoren får NAV samlet



sett 61 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). For denne faktoren finnes ingen gjennomsnittstall å sammenlikne med. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 60 og 60 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 57 poeng.

#### *Kollegastøtte*

Kollegastøtte dreier seg primært om arbeidstakerens mulighet til å få hjelp og støtte fra kollegaer når det trengs, men også det å få tilbakemeldinger på utført arbeid. For denne faktoren får NAV samlet sett 71 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Poengsummen er øvre del av normalområdet for denne faktoren. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 70 og 69 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 70 poeng.

#### *Lederstøtte*

Lederstøtte er de tilbakemeldinger nærmeste leder gir og som forvisser de ansatte om at leder bryr seg om dem og er villig til å hjelpe til. For denne faktoren får NAV samlet sett 51 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Dette er en poengsum som ligger innenfor det som er normalt sammenliknet med andre. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 50 og 51 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 50 poeng.

#### *Kvalitetsledelse*

Kvalitetsledelse er kvaliteten ved den formen for ledelse som utøves på arbeidsplassen. For denne faktoren får NAV samlet sett 59 poeng (skala fra 0=i meget liten grad til 100=i meget høy grad). Denne poengsummen er omtrent som gjennomsnittet i andre virksomheter. Svarene fra statlig ansatte og kommunalt ansatte i NAV-kontorene gir en skåre på henholdsvis 58 og 58 poeng. Forvaltningsenhetene har en skåre på 57 poeng.

#### *Sammenfatning – belastningsfaktorer og mestringsressurser*

Arbeidsforskningsinstituttet oppsummerer i sine analyser med at kvantitative krav er den arbeidsmiljøfaktoren i undersøkelsen som i størst grad gjør kravene i jobben mindre overkommelige, etterfulgt av rollekonflikter og de kognitive kravene. Videre fremhever instituttet at kontroll i jobben, medvirkning og opplæring er et hakk viktigere enn de andre faktorene i forhold til jobbkravenes overkommelighet. NAV-kontorene, både blant statlige og kommunale medarbeidere, har gjennomgående svakere skåre enn både gjennomsnittet for NAV og forvaltningsenhetene.

### **10.1.3 Erfaringer fra ansatteorganisasjoner som deltar i referansegruppa**

Vi har mottatt skriftlige innspill fra syv av de ansattes organisasjoner knyttet til arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. Enkelte av organisasjonene har også lagt ved utdypende innspill fra underliggende organisasjonsenheter, medlemmer og tillitsvalgte. I møtet med referansegruppa 15. april 2010 ble det videre diskutert utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet til konkrete hovedprosesser, herunder dagpenger, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. I avsnittet som følger

belyser vi noen av temaene som er trukket frem. Vi presiserer at oversikten ikke er uttømmende, men at alle innspill tas med i det videre arbeidet med neste delrapport.

#### *Fordeling av oppgaver og plassering av vedtaksmyndighet:*

Ingen av organisasjonene skriver at de ønsker en total reversering av dagens organisering, men alle har synspunkter på arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Mange opplever at dagens oppgavedeling ikke fungerer godt nok i praksis på flere ytelser, og at dette i mange tilfeller kan medføre dobbeltarbeid. Når det gjelder oppgavedeling knyttet til konkrete hovedprosesser, er det både innspill som peker mot at oppgaver og myndighet bør overføres til NAV-kontor (desentralisering), at oppgaver og myndighet bør overføres fra kontornivå til forvaltningsenheter (sentralisering) og innspill til justeringer/forbedringer som i hovedsak tar utgangspunkt i dagens arbeidsdeling.

En av organisasjonene trekker frem utfordringer knyttet til uklar oppgavedeling og myndighet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter som en årsak til at en del NAV-kontoransatte føler at de mangler myndighet. Organisasjonen foreslår en grundig evaluering av oppgaveplassering og saksflyt på alle ytelsesområdene for å forbedre eksisterende grensesnitt og prosesser. Prosesser som trekkes frem er blant annet sykepengeområdet, stønad ved barns sykdom, uførepensjon og pensjon og familieytelser (barnetrygd, bidrag, foreldrepenger). En annen organisasjon vektlegger at etableringen av forvaltningsenheter var nødvendig for å sikre likebehandling, kvalitet i ytelsesforvaltningen, effektiv saksbehandling, samt økt fokus på brukeroppfølging i NAV-kontorene. Også her pekes det imidlertid på at ikke alle grensesnitt fungerer hensiktsmessig i praksis, og at det derfor er nødvendig å vurdere grensesnittene løpende. Organisasjonen etterlyser et avvikssystem som gjør det mulig å evaluere grensesnittene. En tredje organisasjon viser til viktigheten av å bruke fagfolk med inngående kompetanse på sine felt ved utarbeidelsen av grensesnitt.

Andre organisasjoner skriver at avgjørelsesmyndighet må flyttes tilbake til NAV-kontorene for at NAV-kontoret skal bli den sentrale arena for all kontakt og kommunikasjon med brukerne. En organisasjon skriver at avgjørelser må tas i NAV-kontorene, mens forvaltningsenhetenes hovedoppgave er å skrive vedtakene på oppdrag av NAV-kontoret. Det understrekes at forvaltningsenhetene ikke skal overprøve det lokale NAV-kontorets faglige vurderinger. En annen organisasjon vektlegger særlig brukerperspektivet: For å ivareta brukerperspektivet er det viktig at NAV-kontoret blir tilstrekkelig myndiggjort slik at brukerne ikke opplever å bli kasteballer i NAV-systemet:

*”NAV-kontoret har i dag ikke tilstrekkelig myndighet til å kunne utføre en helhetlig saksbehandling på områder der dette er mest hensiktsmessig”.*

Samtidig pekes det på at det kan være hensiktsmessig å ha sentralisert vedtaksmyndighet på ytelsen arbeidsavklaringspenger, fordi NAV-kontoret mangler den nødvendige regelverkskompetansen som en del av vurderingen krever. Andre organisasjoner viser til svekket kompetanse i NAV-kontorene som en konsekvens av stadig overføring av oppgaver til forvaltningsenhetene.

Basert på møtet med referansegruppa, samt skriftlige innspill, har vi oppsummert noen erfaringer knyttet til forskjellige hovedprosesser:

Dagpenger trekkes frem som et område som fungerer relativt bra. Økt satsing på denne ytelsen i forbindelse med finanskrisen har hatt god effekt, men fokuset på oppfølgingen må styrkes. Når det gjelder oppgavefordelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, er det ikke entydige tilbakemeldinger. I argumenter for å beholde oppgavene i forvaltningsenhetene, vises det til stort volum av saker, og at det er viktig å frigjøre tid til oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene. Samtidig viser andre til at forvaltningsenhetene bør fungere som en kvalitetssikrer og veileder for NAV-kontorene, men at hovedregelen bør være at beslutningsmyndigheten ligger i NAV-kontorene. Uansett oppgavefordeling understrekes det at det er viktig at NAV-kontorene har god kompetanse på området for å ivareta veilednings- og oppfølgingsoppgaver mot bruker.

Sykepenger karakteriseres som et område hvor NAV har til dels store problemer med å få til en god saksflyt – noe som særlig begrunnes med dårlig IKT-støtte. Stort innslag av manuell saksbehandling, tidkrevende fysisk utsendelse av store mengde dokumenter, kombinert med stort saksvolum, skaper utfordringer for effektiv saksbehandling og raskt iverksettelse av brukeroppfølgning. En organisasjon viser blant annet til at systemene ikke gjør det mulig for kundesentrene å få tilgang til informasjon for å gi brukeren nødvendig bistand. Godt IKT-verktøy og velfungerende post- og skanningstjenester trekkes frem som viktig for å forbedre prosessen.

Uførepensjon blir beskrevet som en særlig kompleks prosess som går gjennom fire forskjellige enheter i NAV. Dette medfører svært lange saksbehandlingstider. En organisasjon viser til at dette er et område som er preget av at grensesnittene forstås ulikt i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. De opplever at det blir foretatt skjønnsvurderinger i flere ledd og at det gjøres dobbeltarbeid. Også her er det ulike meninger vedrørende oppgavedelingen mellom involverte enheter: Å kutte ut pensjonsenheten fra saksbehandlingsskjeden blir foreslått som en mulig løsning. I et annet innspill vises det til viktigheten av at NAV-kontorene gis fullmakt til å fatte vedtak på de ansvarsområdene som er tillagt kontoret. Dette vil ansvarliggjøre førstelinjen mer enn i dag. I saker om varig uførepensjon mener organisasjonen at ansvaret for vedtak vilkårsvurdering II (medlemskap, grading, revurdering, beregningsfaktorer) må forbli i forvaltningsenhetene, samt at de oppgavene som er overført til NAV pensjon, tilbakeføres til NAV forvaltning.

En annen organisasjon skriver at: *”Forvaltnings rolle i uføresaker er diskutabel all den tid man i realiteten ikke har myndighet over noe av betydning, men snarere er en mellomstasjon mellom lokalkontor og pensjonsenhet. Løsningen på det økte antallet uførepensjonister vil kunne være kompetanseheving i alle ledd og å gjeninnføre den tidligere tottrinnsbehandlingen. Dette ville medføre at forvaltning (eller pensjonsenhetene om forvaltnings rolle helt forsvinner) kunne vurdere sakene i forhold til alle vilkårene i kap. 3 og kap 12 i folketrygdeloven.”*

Samtidig understreker flere at bildet er mer komplekst enn at det kan løses ved bare å kutte et ledd eller overføre oppgaver fra en enhet til en annen. Det kreves blant annet styrket kompetanse lokalt (nær brukeren) og en felles forståelse av rutiner, arbeidsmetoder og kvalitetsstandarder.

Arbeidsavklaringspenger er en ny ytelse hvor man har hatt begrenset tid til å høste erfaringer. En organisasjon viser til at grensesnittene her er bygd opp etter prinsippene som lå til grunn fra attføringspenger, og at man på dette området allerede har god erfaring med oppgavedeling mellom NAV-kontor og forvaltning. Andre viser til at NAV-kontorene mangler regelverkskompetansen som en del av vurderingene krever, og at dette taler for å sentralisere deler av vedtaksmyndigheten til forvaltningsenhetene. En av organisasjonene viser til at manglende regelverkskompetanse særlig synes å være et problem på mindre NAV-kontor. Samtidig viser andre til at viktigheten av nærhet til brukeren tilsier at det meste av beslutningsmyndigheten bør legges til NAV-kontorene.

### ***Bemanning og kompetanse:***

En gjennomgående tilbakemelding fra de ansattes organisasjoner er at det er behov for evaluering og styrking av bemanningen og kompetansen i NAV-kontorene. Det vises blant annet til at kompleksiteten i oppgaveporteføljen ved NAV-kontorene er blitt undervurdert i etableringsfasen:

*”Når NAV vedtok normen for bemanning av NAV-kontorene tok en ikke hensyn til alle oppgavene som faktisk lå igjen. Vi vil derfor hevde at NAV lokal nå er tappet for både ressurser og kompetanse i en slik grad av vi nå snakker om en ressurs- og kompetansekrise i NAV-lokal.”*

Det pekes på at bemanning og kompetanse er flyttet fra forvaltningsenheter til NAV-kontor, og at lokalkontorene bl.a. er tappet for kompetanse på det trygdefaglige området. I et av innspillene vises det blant annet til at prosessen med innplassering av medarbeidere i NAV ble gjort uten at ledere, tillitsvalgte eller de enkelte medarbeidere hadde nok kunnskap om innholdet i de nye oppgavene og enhetene til å gjøre de rette valgene.

Flere organisasjoner trekker frem behovet for en mer systematisk kompetanseheving i NAV – rettet mot både ansatte og ledere. Formen og innholdet varierer i innspillene. Noen trekker frem behovet for felles kompetansehevingsprogram for NAV-kontor og forvaltningsenheter. Andre etterspør fokus på brukerstyrt kompetansebygging, kompetansetiltak på prosesser, ledelse og fagkompetanse, samt økt samarbeid med høyskoler og universiteter. Det vises også til behovet for å bygge én felles kultur i en etat. Todelt ledelse trekkes frem som negativt i flere av innspillene.

### ***Retningslinjer og rutiner for samhandling og oppgaveløsning:***

Flere peker på behovet for å forenkle, tydeliggjøre og forankre dagens retningslinjer og rutiner. Uklarheter i rolle- og oppgavefordeling trekkes frem som en viktig årsak til dårlig fungerende grensesnitt og samhandling. Det vises til at rutinebeskrivelsene er dokumenter som er preget av mye og uoversiktlig tekst, og at grensesnittene ikke er godt nok forankret blant ansatte og ledere. Uklarheter og manglende forankring medfører også at grensesnitt som i utgangspunktet er utformet for å sikre effektiv arbeidsdeling, ikke fungerer godt nok i praksis. Derfor vektlegger flere at opplæring i rutiner og retningslinjer må ivaretas i kompetansebyggingen, og at det må prioriteres av ledelsen:

*”Vi ser det finnes et mangfold av rutiner i dag, men som ikke alltid etterleves. Vi mener rutiner i grensesnittet må være så entydige og klare som mulig, og likevel enkle og tilgjengelige. Videre er det et klart lederansvar at etablerte rutiner faktisk følges.”*

### ***Støttesystemer for oppgaveløsning:***

Det er en gjennomgående tilbakemelding at dagens IKT-systemer ikke støtter opp om effektive prosesser og velfungerende grensesnitt i NAV. Det brukers derfor mye tid til manuell saksbehandling og fysisk utsendelse av store mengder dokumenter. ”I dag bruker vi altfor mye tid til å lete etter dokumenter og saker”, skriver en organisasjon. For at grensesnitt mellom lokal og forvaltning skal fungere er det viktig at rutiner for post og registrering er enhetlige og praktiseres uten avvik. Flere trekker frem den pågående etableringen av elektronisk dokumenthåndteringssystem (post- og skanningsenhet) som positivt. Samtidig pekes det på at det i tillegg til etableringen av skanning er viktig å få på plass en større IKT-satsing som er til hjelp for NAV, NAV sine ansatte og brukere.

#### **Annet:**

Andre tema som de ansattes organisasjoner er opptatt av, er blant annet telefoni og kundesentre. En organisasjon skriver at:

*”Man ser et behov for spesialisering i telefonsentrene for å imøtekomme brukerne på en forsvarlig og god måte, og samtidig er det ønskelig at ”telefonsentrene”, i de fylker (for eksempel Oslo) som ikke har fullverdige kundesenter, videreutvikles til å bli fullverdige kundesenter.”*

En annen organisasjon skriver at:

*”Kundesentrene har en viktig rolle i grensesnittet NAV-kontor/forvaltning. Innretningen og organiseringen av dem blir avgjørende for i hvilken grad brukerne opplever at de møter NAV gjennom én dør. Erfaringene vi har med de fem etablerte kundesentrene i spesiallinjen, hvor de fra høsten 2009 har opprettet en kø, synes å ha stor positiv effekt både for brukere og ansatte.”*

## **10.2 Erfaringer fra brukere**

### **10.2.1 Brukerundersøkelser**

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører regelmessige brukerundersøkelser rettet mot både personbrukere og arbeidsgivere. Undersøkelsene er et redskap for å sikre brukernes rettigheter, utvikle et effektivt tjenestetilbud og å måle brukernes tilfredshet.

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført fire brukerundersøkelser med personbrukere som målgruppe:

- Utvalg av personbrukere i Aetat våren 2006.<sup>16</sup> Denne undersøkelsen er nullpunktundersøkelsen for fremtidige brukerundersøkelser rettet mot personbrukere i regi av Arbeids- og velferdsetaten.
- Utvalg av personbrukere i pilotkontorene våren 2007.
- Utvalg av personbrukere i NAV-kontor og enheter i Arbeids- og velferdsetaten våren 2008 og våren 2009.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Undersøkelsen er publisert i Arbeid, velferd og samfunn 2006. Undersøkelsen ble gjennomført i form av telefonintervju blant brukere som var oppført i Aetats og trygdeetatens administrative registre ved utgangen av april 2006. Intervjuene ble gjennomført av TNS Gallup.

<sup>17</sup> Dataene i brukerundersøkelsen er innhentet ved bruk av telefonintervju gjennomført av TNS-Gallup. Det er for 2008 og 2009 gjennomført henholdsvis 7 435 og 7 377 intervju. Undersøkelsen gjelder et tilfeldig utvalg av personer som har en ytelse fra Arbeids- og velferdsetaten, med unntak av

I tillegg er det gjennomført brukerundersøkelser rettet mot arbeidsgivere i 2008 og 2009.

Resultatene i brukerundersøkelsene rettet mot personbrukerne i 2008 og 2009, må antas å være påvirket av følgende forhold:

- Våren 2008 var det fortsatt mange lokale kontor som ikke var etablert som NAV-kontor, og for brukerne fremstod disse som henholdsvis arbeidskontor og trygdekontor. Forvaltningsenhetene var under etablering og antall ubehandlede saker var økende, men lavere enn i 2. halvår 2008 og 2009.
- Våren 2009 var preget av høye restanser og lange saksbehandlingstider, de fleste NAV-kontorene var enten etablert eller i etableringsfasen, forvaltningsenhetene var etablert og det var sterk vekst i både arbeidsledigheten og sykefraværet.

### *Personbrukere*

I brukerundersøkelsen fra 2006, fremgår det at brukere av familieytelser, helsetjenester og alderspensjon var mest fornøyd med service. Deretter fulgte brukere av sykepenge og rehabiliteringspenge og personer på attføring. Minst fornøyd var uførepensjonister og arbeidssøkere.

Forskjeller i tilfredshet mellom ulike brukergrupper må tolkes med forsiktighet. Blant annet vil det for enkelte brukergrupper oftere være et gap mellom forventningene brukerne har når de henvender seg til NAV-kontoret og de ytelse og tjenester NAV-kontoret kan gi innenfor gjeldende regelverk. Korrekt regelanvendelse vil i slike tilfeller isolert medføre lavere brukertilfredshet.

Våren 2007 ble det gjennomført en brukerundersøkelse rettet mot personbrukere ved de 25 første pilotkontorene i Arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>18</sup> Denne undersøkelsen viste blant annet følgende hovedresultater:

- Brukerne i pilotkontorene var i hovedsak fornøyd med tjenestene fra NAV.
- Brukerne var mindre fornøyd med ventetid på telefoni enn i 2006.
- Brukerne av helsetjenester, familieytelser og mottakere av alderspensjon var mest fornøyd.
- Brukerne som mottok tjenester og ytelse der saksbehandler må bruke skjønn eller der det er aktivitetskrav knyttet til ytelsen er mindre fornøyd.
- Nedgang i tilfredshet blant yrkeshemmede sammenlignet med undersøkelsen i 2006 (fra 72 prosent som er tilfreds i 2006 til 61 prosent som er tilfreds i 2007).

Hvilke grupper som var mest og minst fornøyd med service i brukerundersøkelsen rettet mot personbrukere i pilotkontorene våren 2007, var i tråd med resultater fra nullpunktundersøkelsen fra 2006.

Brukerundersøkelsene våren 2008 og 2009 kartlegger, som tidligere undersøkelser, blant annet tilfredshet med service, i hvilken grad forventninger blir innfridd, tillit til Arbeids-

---

sosialhjelpsmottakere og barnebidragssaker. På grunn av personvernbestemmelser er brukere av sosialtjenesten ikke med i utvalget og parter i barnebidragssakene tatt ut fordi da gruppa er forskjellig fra øvrige brukere.

<sup>18</sup> Undersøkelsen er publisert i Arbeidsdirektoratet // Arbeid og samfunn // Nr. 4-2007. Utvalget bestod av 630 brukere. Brukere av sosialtjenesten var ikke med i undersøkelsen.

og velferdsetatens arbeid og i hvilken grad bruker blir møtt med respekt. Samtidig er det gjort analyser for å undersøke om etablering av NAV-kontor påvirker brukernes tilfredshet. Videre er det undersøkt hvilken betydning restansesituasjonen i Arbeids- og velferdsetaten har for brukernes tilfredshet, og om andre forhold har betydning.

Resultatene fra personbrukerundersøkelsen i 2008 viste en nedgang i tilfredshet med Arbeids- og velferdsforvaltningen på mange viktige områder sammenliknet med 2006. Resultatene fra personbrukerundersøkelsen i 2009 viste samme utvikling, tilliten til forvaltningen var synkende, det samme var tilfredsheten.<sup>19</sup> Den generelle nedgangen i brukertilfredsheten gjelder ikke alle grupper. Tilbakemeldingene fra arbeidsledige, sykmeldte og alderspensjonister er uendret fra 2008 til 2009.

I en undersøkelse som er gjennomført som del av NAV-evalueringen (Hansen, 2008) fant man ingen tegn til at brukerne med tilhørighet til et NAV-kontor var mer tilfredse enn de med tilhørighet til et arbeids- eller trygdekantorene. Det ble benyttet materiale fra personbruksundersøkelsen for 2008 i disse analysene.

Når tilsvarende analyser ble gjort av materiale for 2009, er resultatet annerledes. Analysen viser at brukere med tilhørighet til et pilotkontor hadde en høyere skåre i spørsmålet om tillit enn de ikke-etablerte lokale kontorene. For de kontorene som ble etablert senere enn pilotkontorene, var det ingen systematisk forskjell i tilbakemeldingene fra brukerne i noen av spørsmålene. Fremgangen i brukertilfredshet i pilotkontorene styrkes ytterligere når analysen ble begrenset til brukere som hadde hatt samtale med veileder / saksbehandler. Her var det høyere tilfredshet på flere av spørsmålene blant brukerne i pilotkontorene. Videre er det en liten økning i den generelle tilfredsheten blant brukere i pilotkontorene som har fått oppfølging, og ser en kun på spørsmålene som handler om tilfredshet med saksbehandler, blir bildet enda tydeligere. På dette området har ikke bare pilotkontorene, men også de senere etablerte NAV-kontorene fremgang. De ikke-etablerte lokale kontorene har til sammenligning en tilbakegang når det gjelder tilfredshet.

Fremgang på brukerundersøkelsene for pilotkontorene fra 2008 til 2009, understøttes av resultater fra NAV-evalueringen (Alm Andreassen, 2009) som viser at også medarbeiderne i pilotkontorene mener at utviklingen i kontorene er i fremgang og i tråd med reformens mål.

Samtidig viser analysene at lange saksbehandlingstider bidro til lavere tilfredshet. Analysene viser videre at det er en sammenheng mellom lange saksbehandlingstider og kommunens størrelse. Dette innebærer at det er lav tilfredshet hos brukere med tilhørighet i mange av storbykontorene, og det er en lavere tilfredshet i Oslo. Dette gjelder også for brukerne i de to pilotkontorene i Oslo.

#### *Sammenfatning - personbrukere*

I brukerundersøkelsen fra 2006, fremgår det at brukere av familieytelser, helsetjenester og alderspensjon var mest fornøyd med service. Det samme er tilfelle i brukerundersøkelsen fra pilotkontorene fra 2007. Generelt har brukertilfredsheten i 2009 gått tilbake siden 2008. Samtidig viser undersøkelsen at pilotkontorene – som er de kontorene som har vært

---

<sup>19</sup> Undersøkelsen er publisert i Arbeidsdirektoratet // Arbeid og samfunn // Nr. 3-2009.

etablert lengst – hadde en høyere tilfredshet i 2009 enn i 2008. Videre viser undersøkelsen at tilbakemeldinger fra arbeidsledige og sykmeldte ikke hadde endret seg siden 2008, til tross for økt ledighet og høyt sykefravær i 2009. Undersøkelsen viser også at lange saksbehandlingstider bidro til lavere tilfredshet og at det er lav tilfredshet hos brukere med tilhørighet i mange av storbykontorene, herunder Oslo.

### *Arbeidsgivere*

Det ble i mars og april 2009 gjennomført en brukerundersøkelse blant arbeidsgivere som har benyttet Arbeids- og velferdsetatens tjenester.<sup>20</sup> Formålet var å få tilbakemelding på hvor fornøyde de var med etatens tjenester. Resultatene sammenliknes med resultatene fra en tilsvarende undersøkelse i 2008.

Den generelle tilbakemeldingen er at arbeidsgivere/virksomheter er betydelig mindre fornøyd med Arbeids- og velferdsetatens tjenester i 2009 sammenlignet med 2008. Resultatene fra undersøkelsen viser at 64 prosent av virksomhetene er fornøyd med etatens service totalt sett, en nedgang på 11 prosentpoeng sammenlignet med 2008. Tilbakemeldingene fra arbeidsgivere er enda svakere når det gjelder tilgjengelighet og levering av tjenester innen rimelig tid. Det var kun 49 prosent som var fornøyd med etatens tilgjengelighet (en nedgang på 17 prosentpoeng) og 57 prosent som mener at NAV leverer tjenester innen rimelig tid (en nedgang på 14 prosentpoeng). Samtidig gir virksomhetene etaten gode tilbakemeldinger når det gjelder aktiviteter knyttet til IA-avtalen. Hele 84 prosent av virksomhetene er fornøyd med samarbeidet med etaten i forbindelse med IA-avtalen, et resultat på samme nivå som i 2008. Etaten får også gode tilbakemeldinger når det gjelder tjenester knyttet til bistand ved omstilling, permittering eller nedbemanning samt arbeidsmarkedstiltak. Om lag 80 prosent av virksomhetene melder at de er fornøyd med disse tjenestene. I tillegg er arbeidsgiverne fornøyd med ulike elektroniske selvbetjeningsløsninger.

### **10.2.2 Erfaringer fra brukerorganisasjoner som deltar i referansegruppa**

Vi har mottatt skriftlige innspill fra fem brukerorganisasjoner. Enkelte av organisasjonene har også lagt ved utdypende innspill fra medlemmer. Innspillene varierer fra generelle erfaringer knyttet til NAV-reformen, til vurderinger som mer direkte omhandler arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene. I møtet med referansegruppa 15. april 2010 ble det i tillegg diskutert utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet til konkrete hovedprosesser (dagpenger, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sykepenger).

Ingen gir uttrykk for at de ønsker en total reversering av dagens organisering. En gjennomgående tilbakemelding er imidlertid at organisasjonene på ulike måter ønsker økt satsing på det lokale NAV-kontoret, både når det gjelder bemanning, kompetanse og/eller beslutningsmyndighet.

---

<sup>20</sup> Utvalget i undersøkelsen er omfatter virksomheter som har vært registrert med aktiviteter ift NAV i månedene november, desember 2008 og januar 2009. Undersøkelsen er publisert som et notat under analyser på nav.no.



I dette avsnittet vektlegges særlig erfaringer/innspill som er direkte knyttet opp mot ekspertgruppas mandat, og oversikten er derfor ikke uttømmende:

***Fordeling av oppgaver og plassering av beslutningsmyndighet:***

En av organisasjonene peker på at det enkelte NAV-kontor har for få muligheter til å fatte beslutninger som naturlig hører hjemme i møtet mellom den enkelte bruker og vedkommendes saksbehandler. Organisasjonen skriver at det må gjøres en vurdering av hvilke oppgaver og hvilken myndighet som kan flyttes fra spesialenhetene til NAV-kontorene, for å få behandlet sakene raskere. Dette kan konkret kan gjøres ved at enkelte spesialenheter ”slankes”, og at både ressurser, arbeidskraft og myndighet overføres fra disse enhetene til NAV-kontor. En full reversering av spesialenhetene er imidlertid ikke hensiktsmessig, og det gis følgende konkretisering:

*Det er særlig oppgaver som direkte relaterer seg til den enklere gangen i saker frem mot vedtak og effektivisering av vedtakene, som først og fremst må vurderes flyttet. Mer frittstående oppgaver som klagebehandling, kontrolloppgaver og lignende kan fortsatt organiseres i spesialenheter, dersom dette fortsatt vurderes som mest hensiktsmessig”.*

En annen organisasjon skriver mer generelt at NAV-kontorene må bli ”sentrum for samarbeid og koordinering, et sted hvor folk føler seg velkomne og ivaretatt”, og at det må satses på tilgjengelighet mot brukeren. En tredje organisasjon skriver at et bærende prinsipp bør være at hovedvekten av vedtak om og innstillinger fattes av NAV-kontorene som sitter nær bruker. Spesielt gjelder dette stønadsformer med aktivitetskrav. Forvaltningsenhetene bør fungere som kvalitetssikrere og brukersøtte for de ansatte i førstelinjetjenesten.

Det er også gitt en generell tilbakemelding om at grensesnittet og ansvarsfordelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhetene oppleves som uklare. Det etterspørres derfor en gjennomgang av rolle/oppgave/kompetansefordelingen mellom enheter i utredningsarbeidet.

Basert på møtet med referansegruppa, samt skriftlige innspill, har vi også forsøkt å oppsummere erfaringer knyttet til konkrete hovedprosesser:

**Dagpenger:** I likhet med de ansattes organisasjoner, viser også enkelte av brukerorganisasjonene til at de største utfordringene er tilbakelagt på dette området. Samtidig pekes det på at selve oppfølgingen ikke er blitt prioritert nok. Når det gjelder ansvarsfordelingen, er det gitt få tilbakemeldinger på dette området spesifikt. En organisasjon skriver at NAV-kontorene bør innstille og beregne dagsatser samt fatte vedtak for stønadsmottaker. Forvaltningsenhetene bør fungere som en kvalitetssikringsenhet og brukerstøtte. I referansegruppemøtet nevnes det også at fordi dette er en relativt enkel ytelse, bør oppgaver kunne legges til NAV-kontoret.

**Sykepenger:** I referansegruppemøtet ble det påpekt at prosessen på sykepengeområdet er lite hensiktsmessig, og at dette må ses i sammenheng med manglende eller for dårlig IKT-støtte (jf innspill fra ansatteorganisasjonene, kap.10.1.3).

**Uførepensjon:** Det er en entydig tilbakemelding at lange saksbehandlingstider på dette området medfører frustrasjon for brukeren. Dette må ses i sammenheng med en kompleks

prosess som involverer fire enheter i NAV. En av organisasjonene har følgende forslag angående oppgavefordelingen på varige uføreytelser:

*”Generelt bør det vurderes om trinn 3 Forvaltningsenhetene og trinn 4 Pensjonsenhetene bør kunne samordnes bedre enn i dag. Ellers bør og NAV – kontor i sakstrinn 2, - vilkårsvurdering I og sakstrinn 3,- forvaltningsenhetene, - vilkårsvurdering II muligens samordnes mer, subsidiært få bedret kvaliteten på innstillinger til vedtak om uføretrygd i sakstrinn 2”.*

Ellers understrekes betydningen av styrket kompetanse i NAV-kontorene (jf avsnittet om kompetanse og bemanning nedenfor).

Når det gjelder arbeidsavklaringspenger viser flere til at de er positive til innføringen av ordningen, men samtidig peker enkelte på bekymringer knyttet til at dette er krevende å gjennomføre. Flere viser til førstelinjens rolle er særlig viktig på dette området: ”Alle verktøyene taler for en vital førstelinje”, blir det uttrykt av en representant på referansegruppemøtet. En annen organisasjon har gitt skriftlige innspill om at: ”hele innstillingen etter § 11-5 bør gjøres hos NAV-kontorene i kommuner av en viss størrelse med unntak av de aller minste kommuner/NAV-kontor”.

#### **Saksbehandlingstider:**

Flere mener at etableringen av forvaltningsenheter har medført lengre saksbehandlingstider. En brukerorganisasjon peker bl.a. på at saksbehandlingstiden i forbindelse med overgang mellom ulike stønadsordninger og søknad om uførepensjon ser ut til å ha økt. En annen organisasjon skriver at vedtak, avgjørelser og oppfølging blir tregere igangsatt enn nødvendig, fordi de for ofte må godkjennes i forvaltningsenheter før de kan effektueres. Organisasjonen foreslår derfor at kontrollprosesser i langt større grad gjennomføres i etterkant av effektivering av vedtak, slik at ikke brukere må vente for lenge på at oppfølging og stønadsutbetaling igangsettes.

#### **Tilgjengelighet og brukeroppfølgning:**

Flere organisasjoner peker på at etablering av forvaltningsenheter har hatt negative konsekvenser for tilgjengelighet og oppfølging av bruker. Det vises til at bruker ikke alltid får den nødvendige bistanden fra NAV-kontoret, og at man da ofte blir henvist til andre steder i systemet. Det vises også til at tilgjengelighet per telefon er for dårlig, og at det er vanskelig for bruker å ta direkte kontakt med saksbehandler i forvaltningsenheten. En brukerorganisasjon skriver blant annet at:

*”NAV har blitt et upersonlig system, og vi mener forvaltningsenhetene har vært til ulempe for brukeren. Fordi brukeren ikke får hjelp lokalt, slik intensjonen var.”*

I følge denne organisasjonen er det særlig brukere med sammensatte behov som rammes ved at ”disse nå får saken deres videresendt til alle deler av landet”. På den andre siden peker en annen brukerorganisasjon på at mange avklaringer og beslutninger knyttet til nettopp brukere med sammensatte behov ofte vil avhenge av tett samarbeid mellom en eller flere spesialenheter, og at det derfor er viktig at nødvendig kompetanse i slike saker samles i spesialenheter.

En annen brukerorganisasjon peker på at de har fått tilbakemeldinger om at oppfølgingen av/bistanden til arbeidsgivere har blitt dårligere siden NAV-reformen/etableringen av

forvaltningsenheter. Grunnene til dette er sammensatte, og skyldes blant annet stor arbeidsmengde hos NAV-kontorene og sterkt fokus på restansenedbygging for Arbeidslivssentrene.

Det etterlyses videre mulighet for mer direkte kontakt for bruker med saksbehandler i forvaltningsenhetene og smidigere dialog mellom ansatte i NAV-kontor og i spesialenheter/forvaltningsenheter.

***Bemanning og kompetanse:***

Flere organisasjoner peker på at det har vært satset for lite på NAV-kontoret både når det gjelder ressurser/bemanning, kompetanse og verktøy, og at kompetanse er flyttet fra NAV-kontor til forvaltningsenhetene.

En organisasjon skriver blant annet at:

*”Inntrykket fra flere områder er at mye kompetanse synes å være flyttet fra NAV lokal til forvaltningsenhetene – uten at dette har fungert etter intensjonen når det gjelder effektivisering av saksbehandlingen eller styrking av den individuelle oppfølgingen.”*

Det vises til at NAV-kontoret ikke har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta det komplekse spekteret av tjenester som forventes. Dette skaper utfordringer og avmakt både for ansatt og bruker, og kan medføre feilinformasjon og svekket kvalitet i oppfølgingen. Videre pekes det blant annet på at NAV-kontorene er tappet for trygdekompetanse og at kompetansen på individuell oppfølging varierer mellom ulike kontor og geografiske områder.

Det er en gjennomgående tilbakemelding at bemanning/ressurser og kompetansen i NAV-kontorene må styrkes fremover. Kompetansen som etterspørres i NAV-kontorene er bred: kompetanse om kvalitet, kompetanse om formidling, kunnskap om mulighetene, og forståelse av lover og regelverk, kunnskap om ”den gode samtalen”, kunnskap om hvordan man kan veilede, kunnskap om saksbehandling, kompetanse om reell brukermedvirkning, kompetanse om de ulike brukergruppene, kompetanse om metodikk, innsikt i sammensatte behov, vedtakskompetanse, kompetanse i skjønnsutøvelse og juridisk kompetanse.

***Støttesystemer for oppgaveløsningen:***

Behovet for et nytt datasystem for å støtte opp om effektiv oppgaveløsning understrekes.

***Fokuset for utredningsarbeidet:***

I anbefalinger knyttet til fokuset i utredningsarbeidet etterspørres en gjennomgang av rolle/oppgave/kompetansefordelingen mellom enheter, fokus på arbeidsgiverperspektivet, vurdering av effekten av dagens grensesnitt for oppfølgingsløpet og inkludering av brukerorganisasjonene.

## **10.3 Erfaringer fra KS**

KS redegjorde for erfaringer og synspunkter i møte med ekspertgruppa 24. april 2010. KS ga uttrykk for at de har stor tro på reformen, men trakk fram utfordringer bl.a. knyttet til følgende områder:

- Ansvars- og oppgavefordeling på statlig område mellom lokalkontor og regionale forvaltningsenheter.
- Organisering av kompetanseutvikling og kompetanseheving.
- IKT-systemer: Store løft er tatt, men ennå er det alvorlige mangler i forhold til tidsmessige systemer.
- Systemer for mål- og resultatstyring.

KS ga uttrykk for at de mener det er behov for forvaltningsenheter, men at NAV-kontorets myndighet må styrkes, og at dobbeltarbeid (uklar ansvars- og oppgavedeling) må unngås:

*”En effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning krever at lokalkontorene i NAV har myndighet til å treffe beslutninger i saker av skjønnsmessig art. Det må tydeliggjøres at NAV-kontorene har denne myndigheten i saker som bl.a. gjelder attføring, rehabilitering og tidsbegrenset uførepensjon. Dersom lovverket er til hinder for slik delegering av myndighet, må lovverket endres. Kontroll med lokalkontorenes vedtak kan gjennomføres som revisjonskontroll”.*<sup>21</sup>

KS viste til at lokalkontorene må være inngang og kontaktpunktet for brukerne, mens ”passive ytelser”/ uten aktivitetskrav og med lite behov for brukerkontakt saksbehandles mest effektivt i forvaltningsenheter.

## 10.4 Ekspertgruppas vurderinger

Det interne sykefraværet har vært økende i både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene gjennom hele reformperioden. Ekspertgruppa har merket seg at disse enhetene har et høyere sykefravær enn øvrige enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Gruppa ser at fraværet har gått ned hittil i år, men mener samtidig at en må se utviklingen over ytterligere måneder før det kan konkluderes med at dette er en varig, positiv trend. Videre har ekspertgruppa merket seg at særlig NAV-kontorene, i denne sammenheng medarbeidere med både statlig og kommunalt ansettelsesforhold, har utfordringer med arbeidsmiljøet, og at det er belastningsfaktorer som kvantitative krav, rollekonflikter og kognitive krav som virker svekkende.

Brukerundersøkelsene har en klar trend. Brukertilfredsheten går ned gjennom reformperioden. Ekspertgruppa har samtidig merket seg at brukere av helsetjenester, familieytelser og alderspensjon var mest fornøyd i både 2006 og i undersøkelsen mot brukere i pilotkontorene 2007, mens brukere av tjenester / ytelser med krav til aktivitet gjennomgående er mindre fornøyd. Samtidig ser ekspertutvalget den positive utviklingen i pilotkontorene, som har en høyere tilfredshet i 2009 enn i 2008. Etter ekspertutvalgets vurderinger er andre viktige funn fra undersøkelsen i 2009 at lange saksbehandlingstider bidro til lavere tilfredshet, og at det er lavere tilfredshet hos brukere med tilhørighet i mange av storbykontorene, herunder Oslo.

---

<sup>21</sup> KS-landstyret 18.10.2007, enstemmig vedtak.

Når det gjelder erfaringer fra ansatte- og brukerorganisasjoner, har ekspertgruppa merket seg at mange opplever at gjeldende arbeidsdeling ikke fungerer godt nok i praksis. Dette er også tilbakemeldingen fra KS, som vektlegger økt myndighet til NAV-kontoret.

Ingen av organisasjonene gir inntrykk av å ønske en total reversering av organiseringen per i dag, men mange etterspør en styrking av NAV-kontorene, både når det gjelder bemanning, kompetanse og/eller beslutningsmyndighet. Erfaringer og synspunkter knyttet til konkrete hovedprosesser varierer, og det er ikke entydige tilbakemeldinger på ønsket oppgavedeling. Uføreområdet oppleves som svært komplekst, og med lite hensiktsmessige grensesnitt. Det er også betydelige utfordringer knyttet til saksflyten på sykepengeområdet, noe som må ses i sammenheng med manglende IKT-støtte. De største utfordringene synes å være tilbakelagt på dagpengeområdet, og når det gjelder arbeidsavklaringspenger har man hatt begrenset tid til å høste erfaringer.

En gjennomgående tilbakemelding i innspillene fra referansegruppa er behovet for økt kompetanse og bemanning i NAV-kontorene. Mange etterspør mer systematisk kompetanseheving. Ellers peker flere på behovet for å forenkle og tydeliggjøre dagens retningslinjer og rutiner og utfordringer i etterlevelse av rutiner for arbeidsdelingen. Behovet for bedre IKT-støtte trekkes også frem. Andre tema som belyses er bl.a. ledelse, tilgjengelighet og brukeroppfølgning, samt telefoni og kundesentre.

Ekspertgruppa vil ta med seg innspillene fra referansegruppa og fra KS i det videre arbeid med den andre delrapporten.

## 11 Gjennomførte og planlagte forbedringstiltak

### 11.1 Innledning

Ekspertgruppen har innhentet opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilke tiltak som er gjennomført den senere tid eller som planlegges iverksatt for å sikre bedre måloppnåelse. Tiltakene er kort omtalt nedenfor.

I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet har de gjennomførte tiltakene hatt som mål å:

- Redusere antall restanser og saksbehandlingstid på behandling av livsoppholdsytelser.
- Bedre tilgjengelighet for brukere på telefon og bedre svarprosent av brukere som får løst sin henvendelse i første ledd
- Bedre samhandling og samarbeid mellom NAV-kontor og forvaltingsenheter der det har vært behov for tiltak
- Bedre resultatoppnåelse i sykefraværsoppfølgingen via bruk av ny oppfølgingsmetodikk
- Fortsette opplæring av ledere og medarbeidere i NAV-kontor
- Redusere antall kvalitetsavvik og sikre hensiktsmessig kontrollnivå (intern kontroll)

### 11.2 Gjennomførte effektiviseringstiltak

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i løpet av 2009 er iverksatt ulike organisatoriske og styringsmessige hovedgrep for å forbedre situasjonen i ytelsesforvaltningen, som beskrives nærmere i dette avsnittet<sup>22</sup>.

#### *Bruk av sentrale restanseteam mv.*

For året 2009 ble det satt som resultatmål for alle fylkene at antall restanser og saker over ytre grense ved utgangen av året skulle være på nivå med restansesituasjonen før etablering av NAV-reformen, dvs 2006 nivå. For å bistå fylkene i restansenedbygging ble det etablert et sentralt restansenedbyggingsteam, bestående av ressurser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og NDU. Forvaltingsenheter i enkeltfylker (for eksempel Sør-Trøndelag, Hordaland, Nordland og Rogaland) har bistått øvrige fylker i dette arbeidet. Restansenedbyggingen har vært konsentrert om uvalgte ytelser, som sykepenger, uførepensjon og foreldrepenger. Sentralt restanseteam er videreført også i 2010 og vil bistå fylker i restansenedbygging avhengig av identifisert behov. I tillegg er det i fylkene gjort bruk av midlertidige og ekstraordinære midler til overtid og ekstraressurser for å få kontroll over restansesituasjonen.

#### *Etablering av felles produksjonsstyringsmodell i forvaltning i alle fylker*

---

<sup>22</sup> Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

For å sikre effektivitet i og kontroll over ytelsesforvaltningen har Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet og i løpet av 2008/2009 tatt i bruk en felles produksjonsstyringsmodell for planlegging, oppfølging og styring av ytelsesforvaltningen i alle forvaltningsenheter. Det er etablert et nytt felles system for fordeling og prioritering av saker/oppgaver i forvaltningsenhetene (felles produksjonsansvar i grupper og team - behandling av saker fra felles beholdning organisert i felles køer).

Bedre internkontroll i ytelsesforvaltningen I løpet av 2009 er det iverksatt tiltak for å redusere antall kvalitetsavvik og sikre hensiktsmessig kontrollnivå (internkontroll) i form av nøkkelkontroller i forvaltningsenhetene på utvalgte ytelser. Ytelsene er: uførepensjon, sykepenger, bidrag, stønad til enslige forsørgere, barnetrygd og foreldrepenger.

Internkontrolltiltak kombineres med tiltak for systematisk avdekking av feil og mangler så tidlig som mulig, samt med kvalitetssikring av oppgaver og vurderinger før videresending til neste ledd/enhet. Tiltak gjennomføres for å nå målet om å øke kvaliteten i vedtak og minske andelen feilutbetalinger. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at etablering av økt grad av internkontroll, forventes å ville medføre økt ressursbruk og redusert effektivitet i ytelsesforvaltningen i en overgangsperiode på de områder som omfattes.

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en kontrollstrategi som konkretiserer det videre arbeid med å definere et riktig kontrollnivå basert på akseptabel risiko og konkrete prioriteringer for å hindre ubevisste feil i saksbehandlingen, bevisst misbruk basert på feil opplysninger og bevisste misligheter begått av ansatte.

Kontrollstrategien for 2009-2015 konkretiserer Arbeids- og velferdsetatens prioriteringer langs fire kontrolldimensjoner:

1. Kontroller i løpende saksbehandling (preventive kontroller)
2. Etterkontroller av gitte opplysninger for å avdekke feilutbetalinger og misbruk (oppdagende kontroller)
3. Måltrettede analyser av utviklingen innen ulike stønader (analytiske kontroller)
4. Automatisering av kontroller ved utvikling av nye IKT-systemer (automatiske kontroller)

Etaten understreker at god intern kontroll forutsetter utviklingstiltak langs flere akser og peker på følgende utviklingsområder:

- Utvikling av nøkkelkontroller i stønadsprosessene
- Utvikling av hensiktsmessige etterkontroller og analytiske kontroller
- Utvikling av IKT systemer som understøtter god kontroll
- Utvikling av regelverk og prosesser for å legge til rette for god kontroll
- Organisatoriske endringer som sikrer kompetanse, oppgavefordeling og etterlevelse

Arbeids- og velferdsetaten skiller mellom kortsiktige og langsiktige tiltak. På kort sikt utarbeides nøkkelkontroller som gir tilstrekkelig kontrollnivå basert på manuelle (ofte kompenserende) kontroller som etaten pålegger sine ansatte å følge. Etatens tilnærming for å prioritere mellom tiltak skal være basert på risikovurderinger. Hovedmålet med tiltakene er å sikre riktig kvalitet i saksbehandlingen (forebyggende kontroll). Parallelt med dette arbeidet vil det de første par årene være mulig å videreutvikle etterkontroller og mer analytiske kontroller på en hensiktsmessig måte.

På lengre sikt er strategien å utvikle Arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingssystemer slik at tidskrevende manuelle kontroller erstattes av maskinelle kontroller. Etaten vil tilstrebe og bygge regelverk inn i løsningene der det er mulig og hensiktsmessig.

#### *Kontinuerlig Forbedringsprosjekt i Arbeids- og velferdsetaten*

For å oppnå økt kvalitet og effektivitet i saksbehandling er prosjekter kalt "Kontinuerlig Forbedringsprosjekt" (KF-prosjekt) blitt gjennomført i Arbeids- og velferdsetaten fra 2008. Prosjektene gjennomfører Lean-metodikk med sikte på å forbedre saksflyt og derved øke kvalitet i arbeidsprosesser og oppnå økt produktivitet og redusert saksbehandlingstid. Kontinuerlig Forbedring metodikk (forkortet til KF-metodikk) har fokus på at oppgaver skal utføres riktig første gang og hver gang de utføres, at variasjon på kvalitet skal reduseres og helst elimineres, at årsaker til at feil og mangler oppstår identifiseres og fjernes ved relevante tiltak slik at antall feil/avvik reduseres. Medarbeidere involveres systematisk i forbedringsarbeid og har stor grad av påvirkning på egen arbeidshverdag, med resultat økt medarbeidertilfredshet og økt lokal forbedringskapasitet. Prosjektene har også gitt ønskede kvalitative effekter i form av økt brukerfokus og likebehandling av brukerne, økt fokus på kvalitet og internkontroll. Det er et poeng at medarbeidere og ledere selv identifiserer og utvikler sine forbedringer, at de har et sterkt eierskap til løsningene i motsetning til Beste Interne Praksis erfaringsdeling (se senere i avsnittet), der ferdig utviklede løsninger presenteres for fylkene og skal etableres med rom for noe lokal tilpasning.

Det er dokumentert kvantitative effekter fra prosjektene i form av økt produktivitet, redusert saksbehandlingstid og reduksjon av feil/avvik, økt medarbeidertilfredshet og økt lokal forbedringskapasitet.

Sentralt i KF - metodikken står etablering av et styringssystem for tett oppfølging av daglig produksjon, bruk av teamorganisering og produksjon fra en felles saksbeholdning, i motsetning til tidligere system der saker ble fordelt til den enkelte saksbehandler etter et fordelingssystem basert på dato- eller kommunefordeling. Erfaringer viser at det er mer effektivt å etablere sakene i felles køer (felles saksbeholdning) gruppert etter type sak, som saksbehandlere henter saker til behandling fra. Gjennom teamorganisering, etableres et felles ansvar for å løse teamets og avdelingens oppgaver. Ledelsen skal være synlig og støttende, og medarbeiderne involveres systematisk i forbedringsarbeid ved at det etableres egne arenaer for diskusjon og problemløsning.

Fra undersøkelser som gjennomføres før, under og etter prosjektene viser resultatene at medarbeidere opplever at belastningen på den enkelte er redusert og at den tydelige organiseringen gir medarbeidere bedre oversikt og struktur i arbeidsdagen.

Det er foreløpig gjennomført Kontinuerlig Forbedringsprosjekt i NAV-kontor og forvaltningsenheter i 5 fylker. Piloten på denne type prosjekt ble gjennomført i Oslo i 2008 på sykepenge- og uførepensjonsområdet, samt organisering av postmottak i forvaltning). Det er deretter gjennomført KF-prosjekt i Akershus i 2009 på ytelsesområdene bidrag- og uførepensjon, i Sør-Trøndelag i 2009 på sykepenge og uførepensjon og i Hordaland i 2009 på foreldrepenger og bidrag, samt er det gjennomført et KF-prosjekt i NAV Pensjon på uførepensjon.



Det er planlagt oppstart av ytterligere 4 KF-prosjekt i 2010.

Fylkene får bistand fra ressursteam fra direktoratet til gjennomføring av de første prosjektene, som i tid varer ca 4 måneder. Prosjektene tar tid å gjennomføre – de dekker normalt 1-2 NAV-kontor og 1-2 avdelinger/ytelsesområder i forvaltning. Målet er at fylkene skal få trent egne prosjektressurser i metodikken og kunne ta ansvaret for å videreføre og implementere styringssystemet i øvrige enheter per fylke. Gitt antallet enheter i arbeids- og velferdsetaten og gitt dagens kapasitet på denne type prosjekter vil det ta tid og ressurser før KF-system og struktur er etablert i alle fylker og alle enheter/avdelinger per fylke.

#### *Forbedring av saksflyten på uførepensjonsområdet*

For å forbedre saksflyten på uførepensjonsområdet har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en analyse over saksflyten og er i gang med vurdering av tiltak for forbedring av saksflyten. Uførepensjon er et ytelsesområdet med mange enheter og fagsystem involvert i saksflyten.

Hovedtrekk fra analysen over uførepensjonsområdet viser at bruker kan oppleve lang og varierende saksbehandlingstid. Det utføres overlappende oppgaver og skjer dobbeltarbeid i forvaltnings- og pensjonsenheter. Det brukes må tid på kontroll av tidligere ledd i saksflyten. Dette på grunn av identifiserte avvik, men det er i varierende grad etablert tilbakemeldingssløyer til tidligere ledd.

Analysen har identifisert at det kan være uklart for medarbeidere i pensjonsenhet hvem som har ansvaret for vedtaket i en uførepensjonssak. Det er vurdert å være behov for å forenkle og tydeliggjøre oppgavedelingen for eksempel ved tydeliggjøring av rutiner.

Det er behov for å sikre at masterdata (for eksempel vedtaksbegrunnelse og beregning av ytelse) administreres og "låses" av enheten som har det formelle ansvaret for oppgaven. Det er ønskelig at oppgaver kontrolleres i det ledd som har ansvaret for oppgaven, slik at ressurser kan frigjøres i det etterfølgende leddet og overlappende oppgaver og dobbeltarbeid kan unngås.

Forslag til forbedring av uføreprosessen ved organisatoriske tiltak er under vurdering i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

#### *Beste interne praksis implementering (BIP)*

For å bedre samhandling og samarbeide mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, samt forbedre kvalitet og effektivitet i saksflyt og ytelsesforvaltning er tiltaket Beste Interne Praksis implementering opprettet (BIP). Arbeids- og velferdsdirektoratet har samlet erfaringer med gode løsninger når det gjelder samhandling og samarbeide mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, som har gitt ønsket effekt i form av bedre kvalitet og effektivitet i saksflyt og ytelsesforvaltning. Flere av tiltakene er utviklet i KF-prosjekter og løsningene er beskrevet og blir tilgjengeliggjort til alle fylker via beskrivelser av tiltakene. Løsningene som er samlet under Beste Interne Praksis kan være endringer i arbeidsprosesser, organisering, bruk av rutiner, sjekklister eller opprettelse av

samarbeidsarenaer, gjennomføring av spesifikke opplæringstiltak m.m. Disse er beskrevet som Beste Interne Praksis tiltak som det er obligatorisk for fylkene å etablere. Det er utarbeidet BIP- tiltaksbeskrivelser som gjelder fellestiltak som mottak i NAV-kontor og forvaltning, behandling av post, arkivering, oversendelse av saker, samt BIP - tiltaksbeskrivelser på utvalgte ytelser (p.t. bidrag, stønad til enslige forsørgere, sykepenger, attføring og rehabiliteringspenger, nå erstattet av arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, barnetrygd, mens tiltak på foreldrepengeområdet er under utvikling).

De ytelsesspesifikke tiltaksbeskrivelsene er utarbeidet for å gi fylkene en beskrivelse av hva fellestiltak på organisering vil kunne være på det enkelte ytelsesområdet, som for eksempel arbeidsfordeling på ytelsesområdet, hvilke grupper saker skal fordeles i, beskrivelser av teamorganisering (som kan variere fra område til område), fordeling av ansvar og oppgaver, og system for produksjonsoppfølging.

BIP - prosjektene utarbeider en situasjonsanalyse, identifiserer behov for tiltak og tar i bruk de tiltak som er aktuelle i det enkelte fylke. Tiltaket tilpasses i noen grad til lokale forhold. For eksempel er det en avdeling på 15 medarbeidere blir det etablert 2 team, i en avdeling på 45 medarbeidere flere team osv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er opprettet ressursteam (på 2-3 personer) fra direktoratet/NDU som har bistått flertallet av fylkene med gjennomføring av BIP - tiltak. Ressursteamene bistår en lokal prosjektleder og en lokal prosjektgruppe per fylke i etablering av Beste Praksis tiltak. Flertallet av fylkene har gjennomført BIP - tiltak i utvalgte NAV-kontor og i forvaltningsenheter.

Tiltaket skal bl.a. bidra til å standardisere arbeidsprosesser slik at aktiviteter gjøres på samme måte uavhengig av hvilken ytelse som behandles, for å sikre økt likebehandling, økt kvalitet og enklere opplæring.

#### *Etablering av delt saksbehandlingstid mellom NAV-kontor og forvaltning og krav til behandlingstid per enhet på uførepensjonsområdet*

For å sikre økt kontroll av total behandlingstid på uførepensjonsområdet er det satt målkrav til behandlingstid for NAV-kontor og forvaltningsenheter. Krav om uføreytelser skal være ferdigbehandlet innen 10 uker i NAV-kontorene og innen 4 uker i forvaltningsenhetene, og at uførepensjon skal være beregnet og samordning avklart innen 10 uker fra mottak av sak i pensjonsenhet. Tidligere hadde etaten tilsvarende målkrav for rehabiliteringspenger.

#### *Etablering av kontaktsenter på telefon mv*

For å oppnå økt tilgjengelighet og øke svarprosenten for brukere som får løst sin henvendelse i første ledd, er det etablert kontaktsenter på telefon i alle fylker som ikke hadde kundesenter fra tidligere. Det er videre utviklet et nytt oppgavesystem Gosys som felles arbeidsflate for kundesenter, kontaktsenter og publikumsmottak for å bedre informasjonsdelingen og tilrettelegge for at medarbeidere kan svare brukere på telefon.

### *Nye rutiner og systemstøtte for oppgaver i NAV-kontor og forvaltning*

For å tilrettelegge for effektiv samhandling og samarbeide mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og unngå dobbeltarbeid, har Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 utarbeidet utfyllende rutiner for oppgaver som skal utføres av hhv NAV-kontor og forvaltningsenheter. Rutinene beskriver i detalj hvor oppgavene til NAV-kontoret starter og slutter, og tilsvarende for forvaltningsenhetene. For å understøtte arbeidsprosesser der oppgaveløsningen er delt er det utviklet systemstøtte i fagsystemet Arena der det tydelig fremgår hvilken enhet som har hovedansvaret for hvilke vurderinger.

### *Etablering av samarbeidsarenaer og fagnettverk mv*

For å gi medarbeidere i NAV-kontor kjennskap til situasjonen og arbeidsprosessene i forvaltningsenhetene og vice versa, er det gjennomført tiltak som går ut på å synliggjøre hvilke oppgaver som utføres i de ulike enhetene slik at medarbeiderne forstår konsekvenser av avvik for senere ledd, og det kan oppnås en kultur for å ”spille hverandre gode”.

Etablering av samarbeidsarenaer og tilbakemeldingssløyer mellom enhetene en del av obligatoriske Beste Interne Praksis - tiltak. Bruk av faglige ”verksteder, som ”Uføreverksted”, er et annet Beste Interne Praksis tiltak som har gitt ønsket effekt i form av økt kompetanse, økt grad av likebehandling og god samhandling mellom NAV-kontor og forvaltning. I verkstedene samles saksbehandlere fra forvaltning og NAV-kontor for å løse konkrete saker i fellesskap, det ytes faglig bistand og ofte opplæring på utvalgte tema i regi av ressurser fra for eksempel Klage- og ankeenheter.

Tiltakene gjennomføres på bakgrunn av positive erfaringer fra mange fylker (eksempelvis Oslo, Sør-Trøndelag, Rogaland og Vestfold). I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet startet med gjennomføring av heldagssamlinger der tema er simulering av saksflyt for å oppnå effekter som bevissthet rundt konsekvenser av avvik for senere ledd, og gi aksjonslæring i bruk av forbedringsverktøy og teknikker som kan forbedre saksflyten.

### *Implementering av verktøy for målstyring (målekort) i NAV-kontor mv*

For å bidra til at NAV-kontorene har god oversikt over oppgaver ift mål- og resultatindikatorer som er fastsatt er det startet implementering av verktøy for målstyring i NAV-kontor. Fylkeskontorene og utvalgte NAV-kontor per fylke via ressursteam fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fått veiledning og bistand til å implementere målekort for målstyring. Formålet med tiltaket er å redusere variasjon i saksbehandlingstid i NAV-kontor, og redusere problemene med køer i saksflyten og restanser som venter på behandling. Etablering av verktøy for målstyring er også et Beste Interne Praksis tiltak i etaten.

### *Ny oppfølgingsmetodikk – sykefravær mv*

For å oppnå bedre resultatoppnåelse i sykefraværsoppfølgingen for NAV-kontorene er det utviklet en ny oppfølgingsmetodikk for NAV-kontor, herunder avklaring av oppfølgingsbehov, og utarbeidet arbeids- og funksjonsevnevurderinger. Det er

tilgjengeliggjort systemstøtte for ny metodikk i Arena for NAV-kontorene i forbindelse med oppstart av arbeidsavklaringspenger fra 01.03.10.

### *Lederopplæring mv*

For å sikre relevant og tilstrekkelig basiskompetanse er det gjennomført en omfattende modulopplæring i forbindelse med etablering av NAV-kontor, både for ledere og medarbeidere. Opplæring av ledere og medarbeidere fortsetter i 2010. Aktuelle tema for opplæring av ledere er endringsledelse og opplæring i bruk av KF-metodikk. I tillegg gjennomføres opplæring av nytilsatte, fagopplæring og etteropplæring av medarbeidere på bruk av fagsystem via sentralt initierte opplæringsopplegg. Det enkelte fylke har hovedansvaret for å identifisere og bestille/planlegge for opplæring på fag.

### *Tiltak for å forebygge og redusere sykefravær og øke medarbeidertilfredshet*

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at formålet med mange av forbedringstiltakene er å redusere belastningen på den enkelte medarbeider og øke medarbeidertilfredshet, eksempelvis:

- Gjennom målrettede kompetansetiltak og individuell oppfølging er målet å forebygge og redusere sykefravær ved å motivere og kvalifisere ansatte.
- Gjennom systemforbedringer og felles resultatansvar/teamorganisering, samt aktiv produksjonsoppfølging og styring er målet å redusere belastning på den enkelte medarbeider, og kunne sikre en jevnere og kontrollert produksjon av ytelser og tjenester.
- Gjennom systemforbedringer og produksjonsstyring er målet å gi medarbeidere bedre oversikt, forutsigbarhet og kontroll over arbeidshverdagen, ved bruk av team og teamansvar å kunne redusere belastningen på den enkelte medarbeider, forbedre ressursutnyttelse og kunne redusere bruk av overtid.
- Gjennom delegering av myndighet og ansvar til lavest mulig nivå og involverende lederskap øke motivasjon og etablere fellesskapsfølelse blant medarbeidere .
- Gjennom synlig og støttende ledelse å kunne øke medarbeidertilfredshet ved å involvere medarbeidere i problemløsning, øke evnen i organisasjonen til å implementere endringer, øke involvering i endringsprosessen og øke medarbeidertilfredshet.
- Gjennom målrettede kompetansetiltak, allokering av ressurser internt og individuell oppfølging kunne øke grad av kontroll over turnover og tilpasse kapasitet til behov i ulike deler av ytelsesforvaltningen.

### *Oversikt over gjennomførte forbedringstiltak i reformperioden*

Oversikten under viser gjennomførte forbedringstiltak i arbeids- og velferdsetaten i reformperioden. Tiltakene er gruppert under kategoriene prosess, teknologi og organisering/ledelse, og det er i tabellen spesifisert hvilket år tiltaket er gjennomført. Oversikten viser at enkelte tiltak er gjennomført over flere år, men i ulike fylker, enheter eller på ulike ytelsesområder. Oversikten er ikke uttømmende.

*Tabell 11.1 Gjennomførte forbedringstiltak*

Beskrivelse av gjennomførte tiltak pr 03.2010	2007	2008	2009	2010	Formål	Effekt
Pilot på drift av forvaltning	NAV Forvalt-				Utarbeide en situasjonsanalyse,	Prøvd ut ansvars- og

Beskrivelse av gjennomførte tiltak pr 03.2010	2007	2008	2009	2010	Formål	Effekt
	ning i Aust-Agder				samle erfaringer fra første driftsfase i forvaltning	oppgavedeling, erfaringer på tidlig drift av forvaltning
Pilot på drift av NAV-kontor	Utvalgte NAV-kontor i alle fylker Nord-Gudbrandsdalen NAV Ytrebygda m.fl				Gejnnomført 25 piloter på drift av NAV-kontor, pilotere oppgaver og samle erfaringer fra tidlig driftsfase	Erfaringer fra tidlig driftsfase i NAV-kontor
Bistand til utvalgte fylker fra Fagstøtteprosjektet	Aust-Agder Finnmark	Nord-Trøndelag Hordaland	Hordaland Oslo		Analyse, planlegging av tiltak, bistand til gjennomføring av tiltak, ledelsesstøtte, bistand til prosessforbedring	Analyse av utfordringsbildet og grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak, gjennomført tiltak og bedret situasjon
Etablering av felles produksjonsstyringsmodell		Utvalgte fylker Hedmark Nordland var piloter	Alle fylker		Felles system for planlegging, oppfølging og styring av ytelsesforvaltningen	Standardisert produksjonsstyring og oppfølging, jevnere og styrt produksjon i ytelsesforvaltningen
Etablering av nytt system for fordeling og prioritering av saker i forvaltning			Alle fylker		Felles system for fordeling og prioritering av saker for å sikre likebehandling av brukere	Sikret likebehandling av brukere, standardisert arbeidsprosess, grunnlag for videreutvikling av systemer og rutiner
BIP implementering Hvert fylke har gjennomført BIP implementering av 2 ytelser og generelle BIP tiltak		Buskerud	Hordaland Vestfold Vest-Agder Telemark Nord-Trøndelag Nordland Hedmark Rogaland Oppland	Aust-Agder		Standardisert arbeidsprosesser og tydeliggjort ansvarsdeling, etablert samhandlingsarenaer
Kontinuerlig Forbedringsprosjekt		Oslo	Sør-Trøndelag Akershus Hordaland NAV Pensjon	Oslo, Hordaland, Akershus Sør-Trøndelag NAV Internasjonalt	Etablert system og struktur for Kontinuerlig Forbedring (styrings- og forbedringsarbeid)	Etablert KF som system og struktur Forbedret prosesser og resultat Trent interne ressurser i KF

Beskrivelse av gjennomførte tiltak pr 03.2010	2007	2008	2009	2010	Formål	Effekt
						metodikk og prosjektledelse
Restansenedbygging per fylke på utvalgte ytelser			Alle fylker	Etter behov	Bruk av midlertidige eller ekstra ressurser til restansenedbygging på ytelsesområder med restanser per fylke	Redusert restansenivå på utvalgte ytelser
Sentralt restanseteam			X	x	Restansenedbygging	Redusert restansenivå på utvalgte ytelser
Tidlig Drift prosjekt i			Utvalgte fylker	Utvalgte fylker	Bistand til NAV-kontor i tidlig driftsfase – balansert målstyring	Støttet fylkene i etablering av NAV-kontor
Internkontroll tiltak (Nøkkelkontroller internkontroll 2009)			Alle fylker		Etablere felles standard for internkontroll på utvalgte ytelser	Etablert nøkkelkontroller på utvalgte ytelser i forvaltning
Etablert kontaktsenter (telefoni)			X fylker	Alle fylker	Etablere kontaktsenter på telefoni i alle fylker	Etablert kontaktsenter på telefoni i alle fylker
Erfaringsksamlinger med fylkene	Alle fylker	Alle fylker	Alle fylker		Erfaringsdeling og informasjon/forankring av rutiner	Tydeliggjort og avklart aktuelle problemstillinger
Produksjonsstyringssamlinger		Alle fylker	Alle fylker		Videreutvikling av system for produksjonsstyring, erfaringsdeling, lederopplæring	Kompetanseheving på produksjonsstyring
Kompetanseprosjektet			Alle fylker		Kompetanseprosjektet utvikler opplæringsmateriell som tilbys fylkene for gjennomføring av kompetansetiltak ved etablering av nye NAV-kontor.	Kompetanseheving i NAV-kontor

#### Teknologi

Beskrivelse av gjennomførte tiltak pr 03.2010	2007	2008	2009	2010	Formål	Effekt
Videreutvikling av fagsystem, produksjonssatt ny funksjonalitet		Infotrygd Pesys Arena	Infotrygd Pesys Arena Gosys	Arena (AAP)	Understøtte oppgavedeling og arbeidsprosesser	Understøttet arbeidsprosess og informasjonsdeling
Etablering av Datavarehus			X		Tilgjengeliggjøring av styringsdata og statistikk til alle enheter	
Program Fagportalen (GOSYS), herunder prosjektene:  - Implementering av Basis IKT - Integrasjon mellom Infotrygd og Gosys	X	X	X  09. 2009		Etablere og innføre en felles IKT-plattform ved alle nye NAV-kontorer, fylkeskontorer, forvaltnings- og spesialenheter og ved Direktoratet	Tilgjengeliggjort en felles IKT-plattform til alle enheter

Beskrivelse av gjennomførte tiltak pr 03.2010	2007	2008	2009	2010	Formål	Effekt
Nytt Wan i Arbeids- og velferdsetaten			2009		-levere alle datatjenester på én datalinje til hver NAV-enhet (hver lokasjon), i motsetning til dagens leveranse av tre separate linjer fra forskjellige leverandører for henholdsvis data, telefoni og videokonferanse.	Tiltaket gir mer oversikt og enklere drift av nettverket. For de ansatte i etaten, både sentralt og lokalt, vil dette gi mer stabile IKT-løsninger.
<b>Organisering og ledelse</b>						
Etablert Sentral ytelsesforvaltning				I Oslo	Restansenedbygging og andre utvalgte oppgaver ved behov	Restansenedbygging og andre utvalgte oppgaver ved behov
Etablert Ny Pensjon Oslo				I Oslo	Saksbehandling og besvare brukerhenvendelser ved krav om ny alderspensjon	Avlastning for pensjonsenheter og NAV-kontor i 2010
Overføring av pasientreiser ut av Arbeids- og velferdsetaten			Alle fylker		Fra høsten 2009 overtok helseforetakene pasientreiseområdet fra etaten, og alle oppgaver knyttet til pasientreiser ble overført til helseforetak	Overføring av pasientreiser ut av NAV

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 11.3 Planlagte forbedringstiltak i arbeids- og velferdsetaten i 2010 og på lenger sikt

Oversikten under viser planlagte forbedringstiltak for året 2010 og overordnet planer for forbedringstiltak på lenger sikt.

Planlagte forbedringstiltak er beskrevet gruppert under kategoriene prosess, teknologi og organisering/ledelse. Listen er ikke uttømmende.

Tabell 11.3 Planlagte forbedringstiltak

Beskrivelse av planlagte tiltak pr 03.2010	2010	Formål med tiltak	Forventet effekt av tiltak
<b>Prosessforbedring</b>			
Bistand til utvalgte fylker fra direktoratet	2010→	Analyse, planlegging av tiltak, bistand til gjennomføring av tiltak, ledelsesstøtte, bistand til prosessforbedring	Analyse av utfordringsbildet og grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak, gjennomført tiltak og bedret situasjon
Videreutvikling av produksjonsstyringsmodell	2010→	Felles system for planlegging, oppfølging og styring av ytelsesforvaltningen	Standardisert produksjonsstyring og oppfølging, jevnere og styrt produksjon i ytelsesforvaltningen
Etablering av nytt system for fordeling og prioritering av saker i forvaltning	NAV Pensjon Forvaltning per fylke	Felles system for fordeling og prioritering av saker for å sikre likebehandling av brukere	Sikret likebehandling av brukere, standardisert arbeidsprosess, grunnlag for videreutvikling av systemer og rutiner
BIP videreutvikling og implementering i utvalgte fylker Foreldrepenger og	2010 -utvalgte fylker 2011→ utvalgte fylker	Deling av gode tiltak som har gitt ønsket effekt fortsetter – det beskrives BIP tiltak på nye ytelsesområder, herunder foreldrepenger og AAP i 2010	Standardisert arbeidsprosesser og tydeliggjort ansvarsdeling, etablert samhandlingsarenaer,
Gjennomføre planlagte Kontinuerlig Forbedringsprosjekt	2010: Oslo, Hordaland, Akershus Sør-Trøndelag NAV Internasjonalt 2011→ nye enheter	Etablert system og struktur for Kontinuerlig Forbedring (styrings- og forbedringsarbeid)	Etablert KF som system og struktur Forbedret prosesser og resultat Oppnådd økt kvalitet i ytelsesforvaltning og økt effektivitet Trent interne ressurser i KF metodikk og prosjektledelse
Sentral ytelsesforvaltning	2010	Restansenedbygging	Redusert restansenivå på utvalgte ytelser
Restansenedbygging per fylke	2010	Restansenedbygging	Redusert restansenivå på utvalgte ytelser
Pilotering av tiltak på uførepensjon	2010	Samle erfaringer på alternativ for organisering av uførepensjonsområdet	Prøvd ut ansvars- og oppgavedeling, samlet erfaringer fra ulike typer organisering av uførepensjonsområdet
Tidlig Drift prosjekt i	Utvalgte fylker	Bistand til NAV-kontor i tidlig driftsfase – balansert målstyring	Etablert balansert målstyring i NAV-kontor
Handlingsplan for internkontroll	2010 i alle fylker (forvaltning)	Etablere felles standard for internkontroll på utvalgte ytelser, sikre gjennomføring av internkontroll	Forsterking av internkontrollnivå fortsetter i 2010 ved gjennomføring av tiltak i samsvar med Arbeids- og velferdsdirektoratets handlingsplan for intern kontroll.
Revisjon av nasjonal kvalitetsstandard uførepensjon	2010	Oppdatere og forenkle, tydeliggjøre standard for	Oppdatert nasjonal kvalitetsstandard på



Beskrivelse av planlagte tiltak pr 03.2010	2010	Formål med tiltak	Forventet effekt av tiltak
		kvalitet i behandling av uførepensjonssaker	uførepensjon
Revisjoner av rutiner og rundskriv	2010 og kontinuerlig	Tydeliggjøre oppgave- og ansvarsdeling, samt standardisere arbeidsprosess og sikre behandling	
Samlinger for erfaringsdeling og videreutvikling av produksjonsstyring	2010→	Forbedre system for planlegging, oppfølging og styring av produksjon av ytelse og tjenester	Oppnå jevn og styrt produksjon i ytelsesforvaltning
Produksjonsstyringssamlinger	2010→	Videreutvikling av system for produksjonsstyring, erfaringsdeling, lederopplæring	Kompetanseheving på produksjonsstyring
Erfaringsamlinger	2010→	Erfaringsdeling og informasjon/forankring av rutiner og oppgavedeling	Tydeliggjort og avklart aktuelle problemstillinger
Effekt 2010	2010→	Samling av relevante tiltak for gjennomføring ved behov – rettet mot restansenedbygging og strakstiltak pr år	Iverksatt relevante tiltak i 2010
Program for Innhold i NAV-kontor, arbeid og aktivitet, herunder prosjektene; -Opplæringsprosjektet - AAP-prosjektet - Arbeidsevnevurdering og oppfølging - Markedsprosjektet - Virkemidler - Revidert sykmeldingsblankett	2010	Programmet skal støtte NAV lokalt og spesialenheter i implementering av reformer, gjennom løsninger (metode og IKT) og kompetansebygging.	Støttet implementering av innholdsreform, oppnådd kompetanseheving av medarbeidere og ledere i NAV-kontor og spesialenheter.
<b>Teknologi</b>			
Program Fagportalen (GOSYS), herunder prosjektene: - pilot på skanning Fagportal - produksjonssetting av skanning i fullskala - endring av funksjonslitet i Infotrygd og integrasjon mellom systemer  Se omtale av prosjektene under i tabellen	2010	Målsetting med programmet Fagportalen er å lette arbeidshverdagen for medarbeidere i NAV, gjennom etablering av elektronisk dokumentarkiv og ved å automatisere dokumentflyten. GOSYS 3 er verktøyet for å samhandle og dele informasjon med andre enheter på vegne av bruker	Tilgjengeliggjort elektronisk dokumentflyt på flertallet av ytelsesområdene (uten tolkning) og elektronisk arkiv.
Pilot skanning av dokumenter (Fagportal)	Pågår i Østfold vår 2010	Forberede skanning i fullskala, kartlegge prosesser og utarbeide rutiner	Forberedt elektronisk dokumentbehandling
Produksjonssette skanning i fullskala (Fagportal)	Høst 2010 og 2011	Etablere elektronisk dokumentbehandling	Elektronisk dokumentbehandling av nye saker – elektronisk arkiv for nye saker
Program for Modernisering av IKT	2011 →	Program for videreutvikling av etatens IKT-løsninger og fagsystemer	Forbedret og videreutviklet eksisterende systempark, utviklet nye funksjoner – nye løsninger til å

Beskrivelse av planlagte tiltak pr 03.2010	2010	Formål med tiltak	Forventet effekt av tiltak
			understøtte arbeidsprosesser
Pensjonsprogrammet	2010→	Utvikling av regelverk, fagsystemer, rutiner og prosessbeskrivelser på pensjonsområdet	Tilgjengeliggjort fagsystemer, prosesser og rutiner for behandling av pensjonsområdet
Produksjonssette ny funksjonalitet i Pesys (Pensjonsprogrammet) Produksjonssetting av utvidet funksjonalitet i Pesys	Mai 2010	Oppgradering av funksjonalitet i Din pensjon for søknad om fleksibel alderspensjon og oppgardering av funksjonalitet i Pesys for behandling av fleksibel alderspensjon, AFP og på utenlandsområdet, samt for utbetaling og beregning av pensjoner	Tilgjengeliggjort utvidet selvbetjeningsløsning til brukere på pensjonsområdet. Forbedret funksjonalitet i fagsystem for behandling og utbetaling av pensjon. Oppnådd økt grad av at fagsystem understøtter arbeidsprosesser på en effektiv måte
Produksjonssetting av utvidet funksjonalitet i Pesys	Oktober 2010	Oppgradering av funksjonalitet i Pesys for behandling, beregning og utbetaling av pensjoner	Forbedret funksjonalitet i fagsystem for behandling og utbetaling av pensjon. Økt grad av at fagsystem understøtter arbeidsprosesser på en effektiv måte
Produksjonssette ny funksjonalitet i Pesys	2011→	Oppgradering av funksjonalitet i Pesys for behandling, beregning og utbetaling av pensjoner	Forbedret funksjonalitet i fagsystem for behandling og utbetaling av pensjon. Oppnådd økt grad av at fagsystem understøtter arbeidsprosesser på en effektiv måte
Forbedre saksflyt på uførepensjonsområdet; - oppheve 3 måneders sperre på beregning av uførepensjon i Pesys	2010	Forbedre arbeidsprosess på uførepensjon, redusere ventetid før sak kan startes behandling på	Redusert passiv liggetid og redusert behandlingstid på beregning av uførepensjon
Forbedre saksflyt på uførepensjonsområdet; - oppheve batchkjøring i Oppdragsystemet på uførepensjon	2010	Redusere ventetid før utbetaling av uførepensjon og reduksjon av manuelle oppgaver tilknyttet utbetalinger i Oppdragsystemet (NAV Pensjon Harstad)	Redusert ventetid og effektivisert prosess for utbetaling av pensjoner
Forbedre saksflyt på uførepensjonsområdet; - tilgjengeliggjøre redigerbart brev i Gosys med informasjon om saksbehandlingstid på uførepensjonsområdet og evt andre områder	2010	Muliggjøre orientering om faktisk saksbehandlingstid til brukere på uførepensjon og redusere antall brukerhenvendelser	Oppnådd forbedret informasjon til brukere og redusert antall brukerhenvendelser per telefon, med effekt frigjort ressurser til andre oppgaver
Videreutvikling av Datavarehus	2010→	Detaljere data som tilgjengeliggjøres for å understøtte produksjonsplanlegging og –styring i alle enheter	Etablert grunnlag for effektiv produksjonsplanlegging og –styring.
<b>Organisering og ledelse</b>			
Etablere avvikhåndtering og tilbakemeldingssløyer mellom pensjonsenheter og forvaltning og mellom forvaltning og NAV-kontor på uførepensjonsområdet	2010	Oppnå oversikt over avvik på uførepensjon og etablert tilbakemeldingssløyer mellom enheter i verdikjeden	Oppnådd læring i ledd der avvik oppstår og identifisert årsaker til avvik, samt redusert antall avvik på uførepensjon

Beskrivelse av planlagte tiltak pr 03.2010	2010	Formål med tiltak	Forventet effekt av tiltak
Oppdatere nasjonal kvalitetsstandarder på uførepensjonsområdet	2010	Forbedre saksflyt på uførepensjon.	nasjonale kvalitetsstandarder er oppdatert,
Flytte utsendelse av vedtak om uførepensjon fra pensjonsenhet til forvaltning på uførepensjonsområdet	2010	Forbedre saksflyt på uførepensjon. Utsendelse av vedtak om uførepensjon flyttes fra pensjon til forvaltning,	Utsendelse av vedtak om uførepensjon flyttes sendes ut tidligere fra forvaltning
Forbedre saksflyt på uførepensjon, herunder endre oppgavedeling på uførepensjon	2010 pilotering av ulike alternativ  012011 → gjennomføre endringer ihht beslutning	Forbedre saksflyt på uførepensjon	Kortere behandlingstid på uførepensjon, bedret kvalitet, sikret likebehandling og hensiktsmessig kontrollnivå
Etablering av kontaktsenter (telefoni) i alle fylker	2010	Bedre tilgjengelighet for brukere per telefon og øke svarandel på telefonhenvendelser	Bedret tilgjengelighet på telefon for brukere Økt andel av henvendelser løst i første ledd
Sentralisere bilområdet	03.2010	Bilområdet sentraliseres til færre enheter for å sikre likebehandling og kvalitet fra forvaltingsenhet per fylke til 5 Hjelpemiddelsentraler	Sentralisert område med lite volum og høy kompleksitet, for å sikre likebehandling og kvalitet
Lederopplæring		Fortsette lederopplæring i endringsledelse og Kontinuerlig forbedringsmetodikk	Ledere opplært i bruk av forbedringsmetodikk og endringsledelse
Sentralisering av stønadsregnskapet	2010	Sentralisering av stønadsregnskapsoppgaver for å sikre likebehandling og nødvendig kvalitet i stønadsregnskap	Sentralisert stønadsregnskapsoppgaver
Overføring av frikort til helseforetak	2010	Overføring av frikort ut av etaten fra 01.06.2010. Overføring av frikort tak 1 og tak 2 fra etaten til HELFO fra 01.01.2010.	Overføring av oppgave ut av etaten. Frigjort ressurser i NAV-kontor til andre oppgaver

## 11.4 Ekspertgruppas vurderinger

Gruppen har merket seg at det i reformperioden er gjennomført et stort antall aktiviteter og tiltak for å forbedre og løse identifiserte utfordringer. Det gjelder tiltak for å redusere restanser, tiltak for å forbedre arbeidsprosesser og saksflyt internt i NAV-kontor og forvaltingsenheter og på tvers av enhetene.

Enkelte av disse tiltakene, som for eksempel sentrale restanseteam, synes å ha hatt påviselige virkninger og bidratt til den positive resultatutviklingen som har skjedd på en del områder den senere tid. For øvrig har ikke gruppen godt nok grunnlag til å kunne vurdere effekten av disse tiltakene. Dels fordi de har virket i relativt kort tid, dels fordi de er gjennomført i begrenset målestokk uten noe fast opplegg for evaluering.

Gruppen ser det ellers som positivt at Arbeids- og velferdsetaten har satt i gang arbeid med eller har besluttet forbedringstiltak som kan iverksettes fra 2010 og utover. Det gjelder forbedring av saksflyten på uførepensjonsområdet, videreføring av målrettet restansenedbygging, arbeid med handlingsplan for økt grad av internkontroll, etablering av et system for tilbakemeldingssløyer og avvikshåndtering mellom NAV-kontor, forvaltningsenheter og pensjonsenheter, og arbeid med skanning for å muliggjøre en elektronisk dokumentbehandling og arkivering.

## 12. Litteraturliste

Asbjørn Grimsmo: Arbeidsmiljøundersøkelsen i NAV. Oppdragsrapport. AFI 2009.

Hans-Tore Hansen. "Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?" Notat 4-2009 Røkkansenteret.

Ingrid Helgøy, Nanna Kildal, Even Nilssen: Mot en ny yrkesrolle i NAV?, Uni, Røkkansenteret, notat 1- 2010

Lars Chr. Monkerud: Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges? Discussion Paper 1/2008, BI Handelshøyskolen Oslo

Magne Bråthen. "Overgang til arbeid for NAVs brukere." // Arbeid og velferd Nr 4 // 2009

Marit Thoresen og Anders Thorgersen. "Brukerundersøkelser i NAV - Et viktig redskap." Arbeid, velferd og samfunn 2006

Martin Hewitt. "Hva sier brukerne om møtet med NAV-kontoret?" // Arbeid og velferd Nr 4 // 2007

NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Fylkeskommunen og kommunene

Per Kristoffersen og Per Ødegård. "Hvordan påvirker NAV-reformen brukerne?"

Resultater fra NAVs brukerundersøkelser". // Arbeid og velferd Nr 3 // 2009

Rambøll Management: Utredning av hvordan tilbud innen høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsetaten. Rapport, januar 2010

Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010)

Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud. "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor." AFI-notat 2/09.

Arbeids- og velferdsdirektoratet. "Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2009" // Rapport // 2009.

NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

St.meld.nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

St.prp.nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

St.prp.nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten

St.meld.nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

Ot.prp.nr. 47 (2004-2005) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen

Innst. S. nr. 198 (2002-2003)

Innst. S. nr. 198 (2004-2005)

Innst. 143 S (2009-2010)