

# **Brukernes møte med NAV**

*Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*

---

**Avgitt 15. september 2014**

---

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>6</b>
1.1	Innledning	6
1.2	Analyseramme	7
1.3	Mål med NAV-reformen og hva som hittil er oppnådd	7
1.4	Hvem er brukere av NAV?	8
1.5	Brukernes erfaringer med NAV	8
1.6	Møte mellom brukerne og NAV	9
1.7	Vurdering og forslag	9
<b>2</b>	<b>MANDAT, AVGRENSNING OG GRUPPENS ARBEID</b>	<b>13</b>
2.1	Mandat og sammensetning	13
2.1.1	Ekspertgruppens tilnærming til mandatet	15
2.1.2	Ekspertgruppens arbeid	17
2.2	Begrepsbruk	18
2.3	Ekspertgruppens tilnærming til NAVs tjenester til bruker	18
2.4	Hvordan skaper NAV verdi?	19
2.4.1	Ytelsesbehandling	20
2.4.2	Bistand til å komme i jobb	21
2.4.3	Formidling av arbeidskraft	23
2.4.4	Drøfting av verdiskaping i NAV	24
<b>3</b>	<b>NAV-REFORMENS FORMÅL OG OVERORDNET ORGANISERING</b>	<b>26</b>
3.1	Formålet med NAV	26
3.1.1	Reformbehovet	26
3.1.2	Målene for en organisatorisk reform	27
3.1.3	Kravene til en ny arbeids- og velferdsforvaltning	29
3.2	Gjennomføring av NAV-reformen	31
3.3	”Innholdsreformene”	32
3.4	Overordnet organisering og bemanning	33

<b>4</b>	<b>HVEM BRUKER NAV OG HVILKE TJENESTER DE FÅR</b>	<b>37</b>
4.1	<b>Vi er alle NAV-brukere</b>	<b>37</b>
4.1.2	Hvor mange søknader får NAV og hvor mange mottar NAVs ytelser?	41
4.1.3	Familieytelser	43
4.1.4	Livsoppholdsytelser ved ledighet og sykdom	46
4.1.5	Pensjon	51
4.1.6	Forvaltningsenheter	52
4.1.7	Saksbehandlingsprosess for folketrygdytelsene	53
4.1.8	Saksbehandlingsprosess for økonomisk sosialhjelp	54
4.2	<b>Bistand til arbeid</b>	<b>55</b>
4.2.2	Nærmere om NAVs metoder for oppfølging av brukere	59
4.3	<b>Oppsummering</b>	<b>64</b>
<b>5</b>	<b>BRUKERNES ERFARINGER MED NAV</b>	<b>65</b>
5.1	<b>Betydningen av brukertilfredshet</b>	<b>65</b>
5.2	<b>Utfordringer med å måle brukertilfredshet</b>	<b>66</b>
5.2.1	Representativitet, frafall og selvseleksjon	66
5.2.2	Hva ligger til grunn for respondentenes vurderinger?	66
5.3	<b>Brukerundersøkelser i NAV</b>	<b>67</b>
5.3.1	Sentrale (landsomfattende) brukerundersøkelser	67
5.3.2	Lokale brukerundersøkelser	72
5.3.3	Hvem er de minst fornøyde brukerne?	74
5.4	<b>Serviceklager, klage/anke, sivilombudsmannen og helsetilsynet</b>	<b>75</b>
5.4.1	Klage på beslutninger	75
5.4.2	Serviceklager	76
5.4.3	Sivilombudsmannen	77
5.4.4	Helsetilsynets tilsyn med sosiale tjenester i NAV- kontoret	78
5.5	<b>Klagesaker behandlet av fylkesmennene</b>	<b>79</b>
5.6	<b>Innspill til ekspertgruppen fra brukerne</b>	<b>80</b>
5.6.1	Møtet mellom bruker og NAV- ansatte	81
5.6.2	Kortere saksbehandlingstid	81
5.6.3	Kompetansen til NAV- ansatte	81
5.6.4	God informasjon til bruker	82

5.6.5	Avbyråkratisering og effektivisering	82
<b>5.7</b>	<b>Forskning om brukerundersøkelser i NAV</b>	<b>83</b>
5.7.1	Utfordringer og brukeropplevelser	83
5.7.2	Brukermedvirkning	84
<b>5.8</b>	<b>NAV i Difis bruker- og innbyggerundersøkelse</b>	<b>86</b>
<b>5.9</b>	<b>Brukertilfredshet med arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land</b>	<b>89</b>
5.9.1	Sverige	89
5.9.2	Storbritannia	90
<b>5.10</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>90</b>
<b>6</b>	<b>MØTE MELLOM BRUKERNE OG NAV</b>	<b>92</b>
6.2	Nav.no og sosiale media	92
6.3	Brev	94
6.4	E-post	95
6.5	Telefon	96
6.6	NAV-kontor	97
6.7	Bruk av kanaler og tjenestene de tilbyr	100
6.8	Kostnader i ulike kanaler	101
6.9	Oppsummering	103
<b>7</b>	<b>NAVS RESULTATER</b>	<b>104</b>
7.1	Utviklingen i sysselsetting og trygdebruk	104
7.2	Effektevalueringer av NAV- reformen	106
7.2.1	Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad	106
7.2.2	Effektiv velferdsforvaltning	107
7.3	Arbeidsrettede tjenester	108
7.3.1	Overgang til arbeid og jobbfastholdelse	109
7.4	Arbeidsformidling	115
7.5	Ytelsesbehandling	116
7.5.1	Saksbehandlingstid	116
7.5.2	Kvalitet	119

7.5.3	Trygdesvindel	119
7.6	<b>Oppsummering</b>	<b>120</b>
<b>8</b>	<b>NÅSITUASJONEN I NAV, DRØFTING OG FORSLAG TIL TILTAK</b>	<b>121</b>
8.1	<b>Innledning</b>	<b>121</b>
8.2	<b>Status, utfordringer og forbedringsmuligheter</b>	<b>121</b>
8.3	<b>Bedre møter mellom NAV og brukerne om økonomiske ytelser</b>	<b>123</b>
8.4	<b>Økt kvalitet i brukermøtene med sikte på færre møter</b>	<b>124</b>
8.4.1	Informasjon og veiledning til bruker om mulige rettigheter	124
8.4.2	Søknad om ytelser	126
8.4.3	Vedtak om ytelser	128
8.4.4	Informasjon til mottakere av ytelser	132
8.5	<b>Styring av saksbehandlingstid og kvalitet</b>	<b>132</b>
8.5.1	Styring av saksbehandlingstid	133
8.5.2	Styring av kvalitet	134
8.6	<b>Brukermedvirkning og brukerorientering</b>	<b>135</b>
8.7	<b>Hvordan skal NAV møte brukeren i fremtiden</b>	<b>136</b>
8.7.1	Arbeids- og velferdsetatens kanalstrategi	137
8.7.2	Redusere NAV-kontorets ansvar for folketrygdens ytelser	139
8.7.3	Tilpasset kanalbruk for enkelte brukere	141
8.8	<b>Forslag til tiltak</b>	<b>141</b>
 <b><u>Vedlegg:</u></b>		
	<b>Sammenfatning av innspill fra referansegruppen</b>	<b>144</b>
	<b>Analyse av de minst fornøyde brukerne. Personbrukerundersøkelsen 2014</b>	<b>152</b>

# 1 Sammendrag

## 1.1 Innledning

Ekspertgruppen har fått i mandat å se hvordan NAV kan bedre brukeropplevelsene, øke overgangen til arbeid og skape et myndig NAV-kontor slik at organisasjonen bedre kan bli i stand til å nå hovedmålene med NAV-reformen. Disse er:

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

Ekspertgruppen er bedt om å konsentrere seg om NAV-kontoret, men skal også se på forhold som ligger utenfor NAV-kontoret som har betydning for brukernes møte med kontoret. Kartlegginger viser at storparten av besøkene på NAV-kontorene skjer på initiativ fra bruker og handler om økonomiske ytelser. Basert på summen av brukervurderinger er det etter ekspertgruppens vurdering tydelig at NAVs samlede forvaltning av økonomiske ytelser har stor betydning for brukernes opplevelse av NAV. Hvordan NAV håndterer ytelsesbehandlingen har også betydning for NAV-kontorets muligheter med å lykkes i å hjelpe brukere i arbeid. Denne delrapporten drøfter derfor i hovedsak NAVs ytelsesforvaltning. Ytelsesforvaltningen dekker ordninger som forvaltes både av stat og kommune. I drøftingen er det her lagt mest vekt på de statlige ordningene.

I sluttrapporten vil ekspertgruppen komme tilbake til hvordan NAV-kontoret på en bedre måte kan bidra til at NAV oppfyller sitt samfunnsoppdrag. Mandatet tar opp mange spørsmål om et myndig og effektivt NAV-kontor. Ekspertgruppen vil i den sammenheng også se på NAVs bruk av eksterne aktører for å hjelpe flest mulig i arbeid. Ekspertgruppen har merket seg debatten som har vært i sommer om bemanningsbransjen bør utføre formidlingstjenester for å avlaste NAV. Ekspertgruppen viser til at det er i gang et forsøk med resultatbasert formidlingsbistand, og mener at resultatene av dette forsøket bør være en del av grunnlaget for videre politikktutvikling på dette området.

NAV er viktig for svært mange mennesker. I løpet av 2013 var om lag 2,8 millioner personer brukere av NAV. De fleste av disse brukerne har rett på en økonomisk ytelse. Om lag 270 000 brukere har behov for hjelp til å komme i eller å beholde arbeid. I tillegg har arbeidsgivere kontakt med NAV i sykefraværsoppfølgingen og kan benytte NAV for å skaffe arbeidskraft. I rapporten er det lagt vekt på å gi brede beskrivelser av brukernes møter med NAV, både enkeltbrukere og arbeidsgivere. Videre gis det beskrivelser av de tjenestene NAV yter knyttet til økonomiske ytelser, bistand til å komme i jobb, sosialt arbeid og arbeidsformidling. Ekspertgruppen har ikke gått inn på hjelpemiddelområdet da det er varslet en egen gjennomgang av dette området.

Brukerne tar kontakt med NAV på forskjellig vis. Det er over nett, på telefon, på arbeidsplassen, via brev og ved besøk på NAV-kontorene. Hovedtyngden av henvendelsene er det bruker som tar initiativ til og de handler ofte om ytelser. Ekspertgruppens vurdering er at mye av brukernes behov for å ta kontakt om trygde- og stønadsområdet springer ut av usikkerhet. Brukerne blir usikre fordi det er vanskelig å finne lett forståelig og riktig informasjon på egen hånd, en del opplever at informasjonen varierer avhengig av hvem man snakker med, saksbehandlingstiden oppleves ofte som lang og brev og vedtak kan være vanskelige å forstå.

Hovedstrategien for å bedre brukeropplevelsene i NAV på ytelsesområdet må etter ekspertgruppens vurdering være å redusere brukernes behov for gjentatte ganger å ta kontakt

med NAV. Ekspertgruppen kommer med flere forslag som konkretiserer en slik strategi og som vil gi bedre brukeropplevelser for flertallet av brukerne. Mange av forslagene er tiltak som NAV kan gjennomføre, men gruppen peker også på behovet for å forenkle regelverket.

Ekspertgruppen har merket seg at det er enkeltbrukere med særlig krevende livssituasjoner som ikke får den tilpassede servicen de har behov for. Ekspertgruppen mener at NAV derfor raskt bør utvikle gode rutiner og følge disse slik at denne type brukere får en fullverdig service ut fra sine behov. Dette er meget viktig for de det gjelder, selv om det utgjør en begrenset gruppe brukere.

Ekspertgruppens forslag er oppsummert i avsnitt i 1.7.

## **1.2 Analyseramme**

Ekspertgruppen har i tråd med mandatet lagt vekt på å vurdere tiltak ut fra målene med NAV-reformen. Gruppen mener målene for NAV fortsatt er gode og viktige veivisere for den videre utviklingen, og gir i kapittel 3 også en gjennomgang av NAV-reformen. Mye har imidlertid endret seg etter etablering av NAV og man har tilegnet seg mange nye erfaringer. Gruppen ser det derfor som mindre hensiktsmessig å legge betydelig vekt på alle intensjoner og beskrivelser i ulike dokumenter knyttet til reformen.

Ekspertgruppen har i denne delrapporten valgt å vurdere NAV ut fra brukeropplevelsene. For en som er arbeidsledig er for eksempel flere tjenester som dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og formidling til jobb et samlet svar på brukerens situasjon. For andre brukere kan det være en enkelt tjeneste, mens for personer med sammensatte behov vil det kunne være en mer omfattende kombinasjon av tjenester som gir den gode brukeropplevelsen. Brukerne må oppleve tjenester som er tilgjengelige, av god kvalitet og at de er tilpasset hver enkelt slik at tjenestene gir gode brukeropplevelser. Grunnlaget for å skape verdi og gode brukeropplevelser legges inne i NAV. Det er medarbeidernes kompetanse, arbeidsprosessene, tilgjengelig informasjon, IKT-systemer, ledelse og styring som avgjør hvordan NAV leverer tjenestene og de brukeropplevelsene som dermed skapes.

Ekspertgruppen har sett det som nødvendig å analysere sentrale deler av NAVs virksomhet med sikte på å identifisere særtrekk ved de ulike tjenestene og hvordan verdien skapes i hver av disse. I kapittel 2.3 er det presentert en slik analyseramme basert på en beskrivelse av NAVs tjenester gjennom begrepene verdikjede, verdiverksted og verdinettverk.

## **1.3 Mål med NAV-reformen og hva som hittil er oppnådd**

Det gis en gjennomgang av bakgrunnen for og formålet med NAV-reformen i kapittel 3. Ekspertgruppen vurderer NAV ut fra observasjoner av hvordan situasjonen for brukerne er i dag opp mot målene for NAV-reformen.

Evalueringene av NAV-reformen viser en negativ utvikling de første årene på alle tre hovedmålene for reformen. Effektiviteten i ytelsesforvaltningen falt, brukeroppfølgningen ble svekket og overgang til arbeid redusert samtidig som brukertilfredsheten sank. Mot slutten av den perioden evalueringen dekker er ytelsesforvaltningen blitt mer effektiv enn før reformen, mens effektiviteten i NAV-kontoret fortsatt er lavere, men stigende. Brukertilfredsheten er økende. Overgangen til jobb, som sank de første par årene etter kontoretableringen, har nå en økende tendens. Erfaringer viser at når det har gått rundt 2 år etter kontoretableringen, er nivået det samme som før reformen. Det er imidlertid forskjeller mellom ulike NAV-kontor. Mens store kontorer opplever at overgangen til jobb reduseres som følge av gjennomføringen av reformen, har små kontorer positive resultater både på kort og lang sikt. Resultatene kan

ikke alene henføres til endringer i organisering, også endringer i virkemidlene og andre forhold som for eksempel finanskrisen antas å ha hatt betydning. Dette omtales nærmere i kapittel sju. Her foretas det også en gjennomgang av forsknings- og forvaltningsrapporter som belyser effektene av de arbeidsrettede tiltakene NAV benytter, omfanget og kvaliteten i den arbeidsrettede oppfølgingen og effekten av oppfølgingen på overgang til arbeid. I tillegg blir resultatene til NAV vurdert i lys av resultatrapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

## **1.4 Hvem er brukere av NAV?**

NAVs brukere gjenspeiler langt på vei den norske befolkning. Foreldre, enslige forsørgere, alderspensjonister, uføretrygdede, sykmeldte og andre personer som står utenfor arbeidslivet er alle blant NAVs brukere. En del brukere har omfattende problemer med å mestre eget liv. Arbeidsgivere er også en betydelig og viktig brukergruppe som både samarbeider med og benytter tjenester fra NAV. NAV skal innrette sine tjenester slik at alle brukere av NAV får bistand på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette innebærer at NAV må sikre gode tjenester både til de mange som har enkle oppgaver å løse i en travel hverdag, og til de enkeltpersonene som har sammensatte behov og som trenger omfattende oppfølging og spesiell tilrettelegging.

I kapittel 4 om NAVs brukere presenteres ulike personbruger- og arbeidsgiverhistorier. De er blant annet basert på det materialet ekspertgruppen fikk overrakt fra statsråden ved oppstart av arbeidet. Disse brukerhistoriene bidrar til å synliggjøre hvordan møte mellom bruker og NAV fremstår for bruker. Selv med enkle brukerhistorier blir det synlig at både regelverket og organisering er komplekst og uoversiktlig. Brukernes fordeling på ulike typer ytelser og saksbehandlingsvolum presenteres overordnet. I forlengelse av brukerhistoriene redegjøres det for organisering av ytelsesforvaltningen og arbeidsmåter i NAV-kontoret som har vesentlig betydning for brukeropplevelsen. Også brukere av arbeidsrettede tjenester beskrives. Dels for å få frem bredden i NAVs oppgaver, dels for å beskrive hva som er NAV-kontorets helt sentrale oppgave, og dels for å vise at det er en vesentlig forskjell mellom det å behandle søknader om ytelser og det å bistå folk i å komme i jobb.

## **1.5 Brukernes erfaringer med NAV**

Brukernes tilfredshet med NAV er viktig både fordi NAV er alene om å levere denne type tjenester til brukerne og fordi noen brukere er i særlig utfordrende livssituasjoner.

Brukerundersøkelser gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) viser at NAV er en av de offentlige tjenestene med lavest brukertilfredshet. Ekspertgruppen mener DIFIs undersøkelse gir et godt grunnlag for å vurdere brukertilfredshet på tvers av offentlige tjenesteytere.

Kapittel 5 viser at brukertilfredsheten med NAV har vært svakt økende de siste tre årene. Særlig viktig er det at brukerne i økt grad oppgir at de møtes med respekt. Tilfredsheten med NAV varierer mellom brukergrupper i ulike livssituasjoner. Mest fornøyd er alderspensjonister. Minst fornøyd er brukere som mottar arbeidsavklaringspenger og stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp). Dette er personer som i stor grad har redusert arbeidsevne og som kan ha behov for mer omfattende veiledning og hjelp. Brukere som er ofte i kontakt med NAV, er mer misfornøyd enn andre brukere. Brukere som er ofte i kontakt med NAV og har samme saksbehandler, er mer fornøyd enn de som må forholde seg til flere saksbehandlere.

Enkelte brukere har problemer med å orientere seg i NAV-systemet. Noen opplever også at ulike enheter eller saksbehandlere gir motstridende informasjon. Dette øker antallet dårlige



brukeropplevelser, med påfølgende klagesaker og mulig omdømmesvikt. Flere evalueringer tyder på at dette dels også henger sammen med mangelfull kompetanse hos NAV-ansatte. Basert på de analyser som er gjort av de minst fornøyde brukerne, ligger det største potensialet for forbedring av brukeropplevelser i å sikre at informasjonen fra NAV til brukerne blir bedre.

Arbeidsgivere kan i større grad enn personbrukere velge om de vil benytte NAVs tjenester. Arbeidsgiveres bruk av NAVs tjenester knyttet til rekruttering har vært synkende gjennom hele reformperioden, men de som benytter tjenesten er relativt fornøyd.

Ekspertgruppen ser at det er ett sentralt brukerutvalg og egen brukerutvalg for de lokale NAV-kontor og for hjelpemiddelområdet. En økende andel av tjenesteytingen fra NAV skjer nå over nett, telefon og i NAV forvaltning. Det er nødvendig at det sikres brukervedvirkning i utviklingen av tjenester i disse delene av organisasjonene også. En slik involvering bør utformes i samarbeid med brukerorganisasjonene.

## **1.6 Møte mellom brukerne og NAV**

Det er om lag 127 millioner møter mellom brukerne og NAV i løpet av ett år. Disse møtene er av svært ulik karakter og skjer gjennom besøk på NAV-kontoret, arbeidsplassen, telefon, brev, nett, e-post, og sosiale media. Størstedelen av kontakten mellom NAV og brukerne skjer på nett, med om lag 74 millioner oppslag i løpet av året. NAV-kontoret står for om lag 7,2 millioner av møtene med brukerne. Det innebærer at bare om lag 5 pst. av alle treffpunkter mellom bruker og NAV er ansikt til ansikt. 2/3 av henvendelsene er knyttet til spørsmål om økonomiske ytelser. Det er like mønstre for hva brukere spør om i telefon, oppmøte på NAV-kontoret og sosiale media. Dette gjelder spørsmål om ytelsen, status i sak og veiledning i utfylling av skjema. Rundt 40 pst. av møtene på NAV-kontoret dreier seg om kommunale tjenester. Spørsmål om sosiale tjenester utgjør 35 pst. av alle henvendelser på NAV-kontoret. Brukeren tar initiativ til de aller fleste møter. Flesteparten av møtene på NAV-kontoret avsluttes innen 10 min. 10 pst. av møtene i NAV-kontoret har bistand til å forbli eller å komme i jobb som hovedtema. De fleste av disse møtene er på over 30 minutter.

Det ligger store gevinster i å gi tilstrekkelig, god og tidsriktig informasjon på nett og å bedre informasjonen i brev, og slik fjerne behovet for bruker til å henvende seg på NAV-kontoret. Nye selvbetjeningsløsninger kan gi ytterligere gevinster dersom informasjonen er god og brukervennlig.

I kapittel 6 er det gitt mer informasjon om hvordan og hva brukerne henvender seg til NAV om.

## **1.7 Vurdering og forslag**

Ekspertgruppen ser klare forbedringer i NAV de siste årene, etter en negativ utvikling de første årene etter oppstarten av NAV-reformen i juli 2006.

I kapittel 8 vurderes nåsituasjonen og det drøftes hvilke forbedringstiltak som bør gjennomføres. Ekspertgruppen har i denne delrapporten konsentrert seg om brukeropplevelsene i ytelsesforvaltning. Innenfor dette vil ekspertgruppen trekke frem følgende ved dagens situasjon i NAV:

- Ytelsesbehandling går bedre
- Det er på flere områder betydelige kvalitetsutfordringer i saksbehandlingen.
- Informasjonen fra NAV til bruker er ikke tilstrekkelig relevant eller forståelig for bruker

- NAV ser ikke ut til å ha tilstrekkelig utviklingskapasitet til forbedringer av eksisterende tjenester eller for å imøtekomme nye krav fra omverden
- For liten oppmerksomhet om brukerorientering og vektlegging av brukeropplevelser

Ekspertgruppen mener at det er behov for tiltak som kan bedre brukeropplevelsen i ytelsesforvaltningen og kommer her med forslag innenfor åtte hovedoverskrifter. Dette er både forslag der arbeidet kan starte opp raskt i NAV, som for eksempel flere av forslagene knyttet til å bedre informasjonen fra NAV, mens forslag om å videreutvikle trygderegelverket vil kreve lovendringer og unektelig ta lenger tid.

Det vil alltid være en avveining mellom løpende drift og utvikling. Endringsomfanget kan ikke overstige forvaltningens utviklingskapasitet uten at det går ut over brukerne.

Ekspertgruppen er kjent med at det pågår en rekke utviklings- og forsøksaktiviteter i NAV, hvorav det største er en omfattende modernisering av ytelsesområdet i Arbeids- og velferdsetaten som også medfører behov for en omfattende modernisering av etatens ikt-systemer. Også forslagene fra ekspertgruppen vil kreve utviklingskapasitet. Gruppen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er en realistisk gjennomføringsplan. Dette må gjøres av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dersom det ikke er tilstrekkelig utviklingskapasitet til å gjennomføre ekspertgruppens forslag innenfor rimelig tid, bør det vurderes tiltak som øker etatens utviklingskapasitet.

Ekspertgruppen vil komme tilbake til hvordan brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene kan forbedres for å øke overgangen til arbeid i sluttrapporten.

Forslag til tiltak:

1. Informasjon, veiledning, søknadsskjemaer og brev fra NAV er for mange brukere vanskelig å forstå. Dette skaper usikkerhet for den enkelte bruker og fører til mange brukerhenvendelser til NAV-kontoret og over telefon som kunne vært unngått. Det er derfor behov for betydelig forbedring og forenkling av informasjon som brukere får fra NAV. Departementet må stille krav til omfang og framdrift i forbedringen av dette.
  - a. Systematisk gjennomgang og forbedring av informasjonstekster på nett og brev basert på brukers informasjonsbehov. Informasjonstekster og brev skal testes på brukere og kontaktsenteret og NAV-kontorene før endring og deretter løpende forbedres ut fra tilbakemeldinger fra førstelinjen og analyse av bruk av nav.no. De brev som skaper flest henvendelser skal tas først.
  - b. Det sendes i dag inntil fem brev knyttet til arbeidsevnevurdering og innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Innholdet og forholdet mellom brevene er ofte uklart for bruker. Informasjonen må kunne gis samlet.
  - c. Få på plass tekniske løsninger for brevproduksjon som gjør det mulig med rask forbedring av brevttekst.
2. For å sikre kvalitet og effektivitet i ytelsesbehandlingen er det nødvendig for NAV å ha standardiserte arbeidsprosesser og klare retningslinjer. Dette vil gi bedre tjenester til flertallet av brukerne. Samtidig vil standardisering kunne øke faren for at enkeltbrukere med særskilte behov ikke blir ivaretatt på en god måte.
  - a. Brukere med mange utfordringer, for eksempel familier med alvorlig syke barn, bør ha en fast kontaktperson i NAV og NAV må sikre koordinerte tjenester og behandling av disse brukernes saker.
  - b. Folketrygdens ytelser bør i størst mulig grad være regelstyrt for å sikre likebehandling. Det bør likevel legges til rette for et visst bruk av skjønn,

innenfor fastlagte rammer og gitt visse vilkår. Det er viktig at NAV bruker dette på en hensiktsmessig måte i behandling av ytelser. Dette krever medarbeidere med rett kompetanse med selvstendighet i oppgaveløsningen innenfor avklarte rammer.

3. Brukere må kunne få den informasjonen de har behov for om statlige, og i størst mulig grad også kommunale, ytelser uten å måtte gå på NAV-kontoret. NAV-kontorets viktigste oppgaver bør være å få folk i arbeid og å gi bistand til personer med omfattende behov. Det er viktig at nett og telefon utvikles til å bli viktigste kilde til informasjon og veiledning om ytelser.
  - a. Spesialiseringen og satsingen på kontaktsentrene må fortsette slik at denne tjenesten er kompetent til å gi de beste svarene på ytelsesspørsmål.
  - b. Sikre at medarbeiderne i NAV selv er trygge på selvbetjeningsløsninger og kan veilede brukere som har behov for det.
  - c. Informere brukere om reell saksbehandlingstid for de forskjellige ytelser via nav.no, slik at søker kan vite når søknaden blir ferdig behandlet.
  - d. God og tydelig informasjon sendes til brukere i forkant av endringer som har betydning for brukere.
  - e. Nedtone frammøte på NAV-kontoret som kilde til informasjon om ytelser. Informasjon og veiledning om pensjons- og familieytelser gis gjennom telefon og på nett.
  - f. Starte pilot på å betjene spørsmål om foreldrepenge utelukkende gjennom telefon, nett og brev umiddelbart.
4. Styrket brukermedvirkning og brukerorientering i NAV er nødvendig for å øke brukertilfredsheten.
  - a. For å sikre brukerne mulighet til påvirke tjenesteytingen er det i dag brukerutvalg på sentralt nivå, på fylkesnivå, på hjelpemiddelområdet og på de fleste NAV-kontorene. Hvordan brukermedvirkning for telefon, nett og ytelsesforvaltning skal dekkes bør avklares mellom sentralt brukerutvalg og NAV.
  - b. Det sentrale brukerutvalget bør ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen. Brukerutvalget ledes i dag av Arbeids- og velferdsdirektøren.
  - c. Det bør lages en kort årlig brukermelding for å gi brukeren en tydeligere stemme i NAVs prioritering av forbedrings- og utviklingstiltak. Den bør vise hva NAV har lært av brukerundersøkelser, klager mv. og hvilke tiltak siste år som er gjennomført for å bedre brukeropplevelsene.
  - d. NAV bør jobbe videre med å utvikle brukerundersøkelsene for å få mer presis informasjon om hvilke områder som bør prioriteres i utviklings- og forbedringsarbeid.
5. NAV må kunne gi informasjon om statusen i brukers sak. Alle dokumenter til NAV blir skannet. Noen etter at saksbehandling er fullført med den konsekvens at NAV ikke kan opplyse brukere om status i saken før dokumentene er skannet. Direktoratet må vurdere raskere skanning av dokumenter, for eksempel sykemeldingsblankettens del d, for å sikre oppdaterte opplysninger når brukere henvender seg til NAV.

6. Brukere som sender inn mangelfull søknad for folketrygdytelser får i dag beskjed om at saken vil bli avslått dersom de ikke sender inn manglende opplysninger. Mange får av denne grunn avslag hvorpå de klager. NAV må gjennomgå og endre prosedyrer for å bedre servicen til brukere som sender inn mangelfulle søknader slik at det blir færre unødvendige avslag og klager.
7. Kvaliteten i ytelsesbehandlingen er i dag ikke god nok. For noen få ytelser har Arbeids- og velferdsetaten innført målinger som gir systematisk informasjon om kvaliteten og hvor departementet styrer på ønsket kvalitetsnivå. Departementet må definere ønsket kvalitetsnivå på alle sentrale ytelser.
8. Det er mange trygdeordninger som benytter like begreper, som for eksempel inntekt, men hvor begrepene har ulik betydning fra ordning til ordning. Dette gjør det krevende å forstå regelverket. I videreutvikling av regelverket må det legges større vekt på å trygge brukere gjennom enklere regelverk og mindre forskjeller på tvers av trygdeordninger. Slike forenklinger vil også gjøre det raskere og billigere å automatisere og forenkle saksbehandling med nye IKT-systemer.

## 2 Mandat, avgrensning og gruppens arbeid

### 2.1 Mandat og sammensetning

Arbeids- og sosialdepartementet oppnevnte 20. mars 2014 en ekspertgruppe for å gjennomgå NAV. Gruppen fikk følgende sju medlemmer:

- Sigrun Vågeng, direktør i SIFO- Statens institutt for forbruksforskning.
- Hege Randi Eriksen, forskningsdirektør for Uni Research Helse og professor II ved Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen.
- Ingrid Ihme, direktør i Telenor Open Mind.
- Simen Markussen, seniorforsker ved Frischsenteret.
- Natasha Pedersen, leder og fagansvarlig i Ja til lindrende enhet og omsorg for barn.
- Erik Stene, velferdsdirektør hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.
- Ivar Sæther, leder NAV-kontoret i Tromsø (pensjonist fra 01.08 2014).

Mandatet for ekspertgruppens arbeid er:

#### ”Gjennomgang av NAV – mandat og organisering.

Det nedsettes en ekstern ekspertgruppe som får i oppdrag å identifisere og foreslå tiltak som nevnt nedenfor, vurdert opp mot hovedmålene for NAV-reformen.

#### Nærmere om oppdraget

Regjeringen vil arbeide for at arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) gir gode brukeropplevelser, får flere i arbeid og gir et godt tilbud til de som ikke kan være i arbeid. NAV skal kjennetegnes av effektiv ressursbruk og minst mulig byråkrati.

Mye har endret seg siden de første NAV-kontorene ble etablert. Nye oppgaver er kommet til, kommunene og staten har vunnet viktig erfaring. Bruken av IKT har utviklet seg kraftig i samfunnet og arbeidsmarkedet har gjennomgått endringer. Selv om måloppnåelsen til etaten blir gradvis bedre, er det også mange områder der resultatene ennå ikke er gode nok. Den forskningsbaserte evalueringen viser blant annet at NAV-reformen så langt ikke har bidratt til målet Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad. Videre er det fortsatt en del brukere som opplever hjelpen de får fra NAV som utilstrekkelig. I enkelte tilfeller der flere enheter i NAV må samarbeide om oppfølgingen av brukeren, for eksempel NAV-kontoret og hjelpemiddelsentralen, er det viktig at samhandlingen skjer effektivt slik at det ikke tar for lang tid før han eller hun får nødvendig hjelp. Særlige utfordringer kan oppstå for brukere med sammensatte problemer som angår flere etater og tjenesteområder. Samtidig er arbeids- og velferdsforvaltningen tilført betydelig administrative ressurser etter NAV-reformen.

Blant annet på denne bakgrunn er det viktig å vurdere mulige endringer som kan gjøre organisasjonen bedre i stand til å nå hovedmålene for NAV-reformen:

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

NAV-kontorene har en sentral rolle i arbeidet med å bistå personer som ikke klarer å komme i jobb på egen hånd. Ekspertgruppen skal konsentrere seg om NAV-kontoret, inklusive forhold som ligger utenfor NAV-kontoret, men som har betydning for NAV-kontorets virksomhet,

oppgaveløsning og dermed for brukernes møte med kontoret. Dette kan være forhold knyttet til andre deler av NAV som for eksempel forvaltningsenhetene, hjelpemiddelsentralene, til instanser mv som NAV-kontoret må samarbeide med for å finne løsninger for brukerne, eller til regelverket for NAVs arbeidsrettede virksomhet.

Formålet med gjennomgangen er å identifisere og foreslå tiltak slik at NAV-kontoret kan sikre bedre brukermedvirkning, gi gode brukeropplevelser og hjelpe flere fra trygd til arbeid med en effektiv ressursbruk. Det er videre et mål at NAV organiseres og driftes på en måte som sikrer at mest mulig av de samlede ressursene i arbeids- og velferdsforvaltningen går til brukeropfølging og tjenesteproduksjon.

Ekspertgruppen bør konsentrere seg om følgende temaer/problemstillinger, men kan også ta opp andre problemstillinger som den mener er relevant for gjennomgangen:

- Vurdere dagens situasjon og utfordringer framover for NAV-kontoret, bl.a. i lys av erfaringer fra årene etter at arbeids- og velferdsforvaltningen ble etablert.
- Vurdere tiltak for å sikre at NAV-kontorets tjenester holder god kvalitet, at tilbudet gis raskt og effektivt, at brukerens rettssikkerhet blir ivarettatt på en god måte og at antallet dårlige brukeropplevelser reduseres vesentlig.
- Vurdere mulige forenklinger av rutiner, prosessuelle regler og arbeidsformer på NAV-kontoret knyttet til oppfølgingen av brukere, herunder vurdere hvordan kravene til kvalitativt gode tjenester kan innfris samtidig som kravene til intern og ekstern rapportering kan reduseres, og hvordan slikt utviklingsarbeid over tid effektivt kan ivaretas av NAV.
- Vurdere andre tiltak som kan bidra til forenkling for brukerne og frigjøring av ressurser i NAV-kontorene, blant annet gjennom økt bruk av andre kanaler for kontakt med forvaltningen (telefoni, digital kommunikasjon).
- Vurdere NAVs markedsarbeid (formidling og kontakt med arbeidsgivere) og kompetansen i dette arbeidet, inklusive etatens planer for å øke innsatsen på dette området.
- Vurdere utfordringer og tiltak knyttet til oppgavebredden i NAV-kontoret opp mot NAV-reformens mål om flere i arbeid og aktivitet.
- Identifisere utfordringer knyttet til at NAV-kontoret har to styringslinjer, en fra stat og en fra kommune, og vurdere tiltak som kan sikre bedre utnyttelse av potensialet for samhandling mellom stat og kommune i NAV-kontoret.
- Identifisere utfordringer og vurdere tiltak knyttet til kontorstruktur og antall NAV-kontor, oppgavefordeling og samhandling mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene/andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten, herunder vurdere tiltak som kan redusere antall fylkesledd. Dette må også ses i sammenheng med arbeidet med en ny kommunereform. Ved vurderingen av tiltak skal det legges vekt på at vi skal ha myndige NAV-kontor som
  - kan sikre at brukerne får riktig bistand på riktig tidspunkt
  - har nødvendig råderett over de aktive tiltak som brukes for å få flere i arbeid og aktivitet
  - har nødvendig kompetanse til å møte brukernes behov og som kan trekke på andres kompetanse ved behov.
- Vurdere oppgavefordeling og samhandling mellom NAV-kontoret og samarbeidende etater og tjenester som for eksempel helsetjenestene, utdanningssektoren og tjenesteleverandører, og i hvilken grad dette sikrer at brukere med sammensatte problemer får kvalitativt gode løsninger.

- Identifisere ”tidstyver” som hindrer god ressursbruk på NAV-kontoret (fjerne ”tidstyver” både i brukermøtet og i oppfølgingen av den enkelte bruker, jf. prikkpunkt 2 og 3 foran) og i samhandlingen mellom NAV-kontoret og andre enheter/instanser i og utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Gruppens arbeid skal ses i sammenheng med og støtte opp under føringer gitt i tildelingsbrevet for 2014 til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å identifisere og fjerne ”tidstyver”.

Gruppen må sørge for hensiktsmessig avgrensning mot annet pågående utviklingsarbeid som gjelder NAV, herunder IKT-moderniseringen. Det legges til grunn at gruppens samlede forslag skal la seg gjennomføre uten at etaten/forvaltningen tilføres mer ressurser.

### **Arbeidsform**

Ekspertgruppen skal arbeide aktivt med innhenting av kunnskap og synspunkter fra ulike kilder som grunnlag for tiltakene som foreslås. De skriftlige rapportene fra gruppen skal inneholde kunnskapsoppsummeringer på de ulike temaer som skal omhandles.

Ekspertgruppen må avgjøre hvilke kunnskapsoppsummeringer de selv vil innhente. Det forventes at ekspertgruppen gjennomfører rådslag med aktuelle brukergrupper for å innhente erfaringer og synspunkter som kan bidra til å belyse nåsituasjonen og fremtidsutfordringer og å forbedre NAV, herunder ved at det vil bli opprettet en referansegruppe for arbeidet.

### **Fremdrift og leveranser**

Ekspertgruppen skal levere to delrapporter og en sluttrapport til Arbeids- sosialdepartementet:

- Innen 10. september – en beskrivelse og analyse av nåsituasjon (styrker, svakheter, muligheter, trusler), inklusive mulige ”quick wins”, med særlig vekt på forenklinger, slik at regjeringen kan starte å utkvittere politikk mens ekspertgruppen jobber videre.
- Innen 15. desember en vurdering av nåværende og fremtidige utfordringer og endringsbehov
- Innen 15. mars 2015 en sluttrapport med forslag til forbedringstiltak.

Gruppen kan vurdere om det vil være mer hensiktsmessig å slå sammen delrapport 2 og sluttrapporten til en leveranse i mars 2015.”

#### **2.1.1 Ekspertgruppens tilnærming til mandatet**

Ekspertgruppen mener at de mange negative brukeropplevelsene med NAV er en vesentlig grunn til at den ble nedsatt. Før oppnevningen inviterte statsråden brukere av NAV til et eget møte for å fortelle sine historier om NAV og å komme med forslag til forbedringer. På ekspertgruppens første møte overrakk statsråden et omfattende materiale med brukerhistorier om NAV. Disse brukerhistoriene er ikke et representativt utvalg, men favner over et vidt felt av erfaringer med NAV og dekker også mange områder som ikke er knyttet til NAV-kontoret.

Denne rapporten tar derfor utgangspunkt i en beskrivelse av nåsituasjonen og beskriver brukernes møte med NAV. Dette gjelder brukernes møter med NAV i sin helhet, og ikke begrenset til NAV-kontoret. Ekspertgruppen mener det er viktig med en bred tilnærming til brukernes møte med NAV, med bakgrunn i at en betydelig del av brukererfaringene er knyttet til brukers møter med flere instanser i forvaltningen – nav.no, forvaltningsenheter, kontaktsenteret mv. i tillegg til NAV- kontoret. For ekspertgruppen har det vært viktig å få frem bredden i både møtene mellom bruker og forvaltning og brukernes erfaringer med disse møtene.

Ekspertgruppen er bedt om å konsentrere seg om NAV-kontorets virksomhet. Samtidig er det i mandatet vist til at det er et mål at NAV organiseres og driftes slik at mest mulig av de

samlede ressursene i arbeids- og velferdsforvaltningen går til brukeroppfølgning og tjenesteproduksjon. NAV-kontorets virksomhet kan etter gruppens vurdering ikke analyseres uten å se NAV mer i helhet. Gruppen skal dessuten vurdere forhold utenom NAV-kontoret som har betydning for NAV-kontorets virksomhet. Ekspertgruppen har derfor valgt å ta utgangspunkt i en helhetlig tilnærming til arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV leverer (minst) fire hovedtyper av tjenester til brukerne: En av disse er bistand til å beholde eller å komme i jobb og/eller bistand for å bidra til sosial inkludering mv. De tre andre er økonomiske ytelser og stønader, formidling av arbeidskraft og hjelpemidler. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer hvilke tjenester kommunene som et minimum skal legge til NAV-kontorene. Lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Hjelpemidler er viktig for mange for å kunne klare seg på egenhånd i hverdagen og for å kunne delta i arbeidslivet. Et eget utvalg har vurdert hjelpemiddelområdet. Resultatet av dette arbeidet er presentert i NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Både hjelpemiddelekspertgruppen og høringsinstansene har pekt på behovet for en forsterket innsats når det gjelder hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. I regjeringsplattformen heter det at det vil bli foretatt en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken i løpet av valgperioden. Ekspertgruppen går derfor ikke nærmere inn på hjelpemiddelområdet i sin alminnelighet.

Ekspertgruppen er bedt om å komme med tre rapporter, men det er åpnet opp for å slå sammen de to siste rapportene. Gruppen har funnet det formålstjenlig med én delrapport og sluttrapport. I sin tilnærming til arbeidet har ekspertgruppen forsøkt å finne en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom delrapporten og sluttrapporten slik at disse rapportene i størst mulig grad kan utfylle hverandre.

Ekspertgruppen legger til grunn at forbedringstiltakene i sluttrapporten blant annet skal bygge på den samme analysen som i delrapporten. Ekspertgruppen har i lys av dette avgrenset analyse og drøfting i delrapporten til brukeropplevelsene i ytelsesforvaltningen og kommet med forslag til hvordan disse kan forbedres. Gruppen har imidlertid ikke gått inn på endringer i folketrygdens ytelser med tilhørende forskrifter. Ekspertgruppen har ikke kommet med analyser og forslag til hvordan brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene kan forbedres for å øke overgangen til arbeid. Dette er tjenester som er kjerneoppgaver i NAV-kontoret og som gruppen vil konsentrere seg om i sluttrapporten.

Bakgrunnen for at ekspertgruppen har valgt en slik tilnærming er at majoriteten av brukerne henvender seg til NAV for å få en ytelse og at en stor andel av henvendelser til NAV-kontoret handler om ytelser. Hvor gode disse brukermøtene er og hvor i NAV-forvaltningen brukeren kan få svar, vil ha betydning for hvor mange som henvender seg til NAV-kontorene med spørsmål om ytelser. Jo flere brukere som henvender seg til NAV-kontoret for spørsmål om ytelser, dess mindre kapasitet vil NAV-kontoret ha til oppfølgingen av brukere som trenger tjenester knyttet til arbeid og aktivitet. Dersom ekspertgruppens forslag gjennomføres vil det trolig bidra til bedre brukeropplevelser. Videre er ekspertgruppen av den oppfatning at gjennomføring av gruppens forslag vil bidra til å friggi tid i forvaltningen generelt og NAV-kontorene spesielt. Tiden som frigis kan benyttes til å styrke NAV-kontorenes arbeidsrettede innsats.

Ekspertgruppen vil i sluttrapporten konsentrere seg om NAV-kontoret og da gå inn på hvordan ulike temaene som er angitt i mandatet kan ha betydning for brukernes møte med NAV-kontorene for både å bedre brukeropplevelsen og for å øke overgangen til arbeid.



NAVs oppgaver er ulike i sin karakter og hensiktsmessig styring og organisering av tjenestene vil variere. Ekspertgruppen har derfor valgt å beskrive en analyseramme for NAVs tjenester basert på at NAVs bidrag (verdi) til brukerne er forskjellig for de forskjellige tjenestene. Ekspertgruppen tilnærmer seg NAVs bidrag som en prosess knyttet til å skape verdier. Denne rammen er presentert i avsnitt 2.3 og ligger til grunn for analysen både av brukermøtene i ytelsesforvaltningen i delrapporten og analysen av brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene i sluttrapporten.

### **2.1.2 Ekspertgruppens arbeid**

Ekspertgruppen har i perioden fra mars 2014 til september 2014 hatt fire møter i Oslo pluss et telefonmøte:

1. fredag 28. mars
2. fredag 9. mai
3. fredag 20. juni
4. torsdag 4. september
5. onsdag 10. september, telefonmøte

I tillegg til arbeidet i møtene har gruppens medlemmer lest og gitt skriftlige tilbakemeldinger på kapittelutkast.

Gruppen har ved flere anledninger invitert innledere til møtene for å presentere relevante tema innenfor gruppens mandat. Innledere har vært:

- Arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad, direktør for kunnskapsstaben Yngvar Åsholt og tjenestedirektør Bjørn Gudbjørgrud, Arbeids- og velferdsdirektoratet, om Arbeids- og velferdsforvaltningen med særlig vekt på NAV-kontoret
- Områdedirektør Helge Eide, avdelingsdirektør for arbeidsgiverpolitikk Anne-Cathrine Hjertaas og avdelingsdirektør for helse og velferd Tone Marie Nybø Solheim, Kommunesektorens organisasjon, KS, om deres vurdering av NAV og samarbeidet i NAV-kontorene.
- Leder Senter for velferds- og arbeidslivsforskning Knut Fossetøl, Arbeidsforskningsinstituttet, om undersøkelse av NAV- kontor i forbindelse med NAV- evalueringen

I forbindelse med oppnevningen av ekspertgruppen gjennomførte arbeids- og sosialminister Robert Eriksson et brukermøte 6. mars 2014. Innspillene fra dette brukermøtet, samt innspill som kom via andre kanaler, ble overlevert ekspertgruppen på deres første møte.

I løpet av arbeidet har ekspertgruppen blitt invitert til å gi orienteringer om sitt arbeid i flere ulike sammenhenger, og gruppens leder har deltatt på noen møter på vegne av ekspertgruppen. Noen medlemmer deltok på avslutningskonferansen for NAV- evalueringen 12. juni 2014.

Det ble opprettet en referansegruppe bestående av representanter for partene i arbeidslivet og brukerorganisasjoner. Det har vært gjennomført ett referansegruppemøte 15. mai og det er kommet skriftlige innspill fra medlemmene i referansegruppen til ekspertgruppen. Innspillene fra referansegruppen er oppsummert i vedlegg 1.

Sekretariatet har bestått av Odd Helge Askevold, John Petter Bøe, Bjørn Dølvik og Martin Hewitt fra Arbeids- og sosialdepartementet, Nina Hjertø Ingebrigtsen fra KS, Erik Oftedal fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Frode Storvik fra NAV Hordaland. Bjørn Dølvik har ledet sekretariatets arbeid.

Ekspertgruppen skal levere sin sluttrapport 15. mars 2015. I forbindelse med det videre arbeidet er det planlagt en studietur til utvalgte NAV-kontorer for å innhente ytterligere kunnskap som er relevant for mandatet.

## 2.2 Begrepsbruk

I denne rapporten er det benyttet følgende begrepsbruk:

- NAV – når vi omtaler arbeids- og velferdsforvaltningen slik denne er definert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven: ”Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene”.
- NAV-kontoret – når det gjelder de felles lokale kontorene.
- Arbeids- og velferdsetaten – når det kun gjelder den statlige etaten

## 2.3 Ekspertgruppens tilnærming til NAVs tjenester til bruker

Det vesentlige drivkraften for NAV-reformen var å gi bedre, mer koordinerte tjenester til brukere som før reformen mottok tjenester fra flere ulike etater og å hjelpe flere av de som var utenfor arbeid inn i arbeid. De tre målene for NAV-reformen var derfor:

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

Perspektivmeldingen 2013 viser behovet for ytterligere innsats for å øke arbeidsdeltakelsen og unngå innelåsing på trygd. Brukerundersøkelser, evalueringer og brukerhistorier overlevert til ekspertgruppen viser at det er rom for forbedring av brukernes opplevelse av NAV. Dette, samt den store samfunnsmessige oppgaven knyttet til å få flere i arbeid, tilsier at NAV har behov for ytterligere forbedringer for å sikre effektiv drift og måloppnåelse. Ekspertgruppen mener på denne bakgrunn at målene for NAV-reformen stadig er riktige retningslinjer for et nødvendig forbedringsarbeid.

Mye har endret seg siden etableringen av NAV ble planlagt. Den organisatoriske delen av NAV-reformen knyttet til etablering av NAV-kontor er bl.a. fulgt opp med innholdsreformer i NAV-kontorene og ytterligere organisasjonsmessige strukturelle tiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Dette omtales nærmere i kapittel 3. Også omverdenen har endret seg. Et åpent europeisk arbeidsmarked har ført til at innslaget av arbeidsinnvandrere har blitt langt større enn tidligere antatt. Kommunikasjonsteknologien har endret hverdagen kraftig; mobiltelefon er allemannseie og internett har gått fra å være en informasjonskanal tilgjengelig for noen til å bli en måte å levere tjenester på tilgjengelig for de fleste. Etter gruppens vurdering innebærer dette at det nå er bedre å stake ut kursen basert på de erfaringer som er vunnet og de endringer i NAV og i omgivelsene som har skjedd etter NAV-reformen enn å vurdere om gjennomføringen var fullt ut i tråd med de opprinnelige planer. Ekspertgruppen legger derfor betydelig vekt på målene for NAV-reformen i sine vurderinger og i mindre grad vekt på øvrige forarbeider til reformen.

Ekspertgruppen har sett det som nødvendig å gi en relativt bred presentasjon av NAVs tjenesteyting. For en arbeidsledig er for eksempel dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og formidling til jobb et samlet svar på brukers situasjon. En god brukeropplevelse vil innebære at disse tre tjenestene henger tett sammen og leveres til brukere på en samlet og konsistent måte. Nettopp samling av tjenester fra de tidligere etater for bedre å møte brukers livssituasjon lå bak NAV-reformens mål om enklere for brukere og tilpasset brukers

situasjon. En god brukeropplevelse forutsetter at NAV gir tjenester som brukere opplever som verdifull. Grunnlaget for dette legges imidlertid inne i organisasjonen. Det er medarbeidernes kompetanse, arbeidsprosessene, tilgjengelig informasjon, IKT-systemer, ledelse og styring som legger grunnlaget for de tjenester NAV faktisk leverer og de brukeropplevelser som dermed skapes. Ekspertgruppen ser det derfor som nødvendig innledningsvis å vurdere hvilke hovedarbeidsmåter NAV må benytte for å skape verdi og gode brukeropplevelser.

## 2.4 Hvordan skaper NAV verdi?

Ekspertgruppen vurderer tre ulike tjenester brukerne får fra NAV. Behandling av søknader om rettighetsbaserte økonomiske ytelser må vektlegge rettssikkerhet og likebehandling. Det krever høy grad av standardisering, nøyaktighet og etterprøvbarehet. Reglene er politisk fastsatt og NAVs oppgave er å sikre at de som har krav på ytelsene får dem. Riktig utbetaling av ytelser til rett tid er formålet med aktiviteten. Intern effektivitet med rett kvalitet vil dermed tilsvare formålseffektivitet. Dette perspektivet gjelder i hovedsak forvaltningen av folketrygdytelsene. Stønad til livsopphold (sosialstønad) har et mer skjønnsbasert regelverk, hvor saksbehandlingen og fastsettelsen av stønaden i større grad skal ta hensyn til hva som er nødvendig og hensiktsmessig. For disse er deler av prosessen ivaretatt gjennom IKT-løsninger, retningslinjer i kommunen og veiledninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannen, men vil en i større grad være avhengig av medarbeiders kompetanse og skjønn.

Bistand til å komme i jobb må tilpasses den enkelte bruker og situasjonen på arbeidsmarkedet. NAV har til rådighet et bredt spekter av virkemidler for å bistå den enkelte. Storting og regjering har gitt føringer for hvordan disse skal brukes, dels gjennom regelverk og dels gjennom årlige styringssignaler. Innenfor dette rommet har NAV utarbeidet ytterligere retningslinjer og rutiner for å sikre god bruk av ressursene. Formålet med aktiviteten er at den enkelte skal få økt sine muligheter til å få jobb og i siste instans at brukere kommer i arbeid. Høy intern effektivitet fra NAVs side, for eksempel høyt tiltaksnivå eller stadig oppfølging av brukere garanterer derfor ikke for formålseffektivitet.

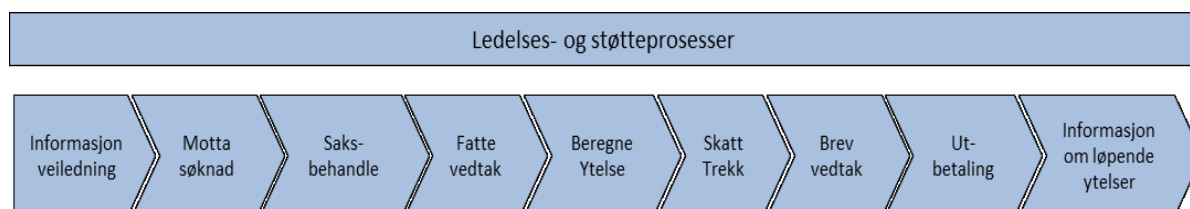
Arbeidsformidling handler grunnleggende om å etablere kontakt mellom de som tilbyr og de som etterspør arbeidskraft. NAV har her rollen som tilrettelegger i arbeidsmarkedet. Som for bistand til å komme i jobb, er det heller ikke her direkte sammenheng mellom intern effektivitet og formålseffektivitet.

Alle aktiviteter NAV utfører skal bidra til å skape mest mulig verdi for brukeren og for samfunnet til lavest mulig kostnad. Disse tre typene tjenester; trygde, arbeidsrettet bistand og formidling, skaper ulike typer verdi for brukere og samfunn. På ytelsesområdet er verdien av NAVs arbeid for brukeren riktig vedtak om ytelser til rett tid og rett utbetaling av ytelsen. I tillegg vil avdekking av trygdemisbruk gi verdi for samfunnet, gjennom redusert utbetaling og økt tillit til velferdsordninger. Oppfølging av brukere for å hjelpe vedkommende i jobb har verdi for brukeren dersom brukers samhandling med NAV gjør at hun faktisk kommer nærmere arbeidsmarkedet og får arbeid raskere enn uten NAVs innsats. Bistand som fører til at brukeren kommer senere i arbeid enn hva som ellers ville vært tilfellet, for eksempel som følge av lite hensiktsmessig deltakelse på tiltak eller innelåsing på ytelser, gir negativ verdi for brukeren. Bedre utnyttelse av arbeidskraften og lavere trygdeutbetalinger er av verdi for samfunnet. Raskere tilgang på arbeidskraft til å dekke et arbeidskraftbehov er verdi for arbeidsgiver, økt verdiskaping og økt skattegrunnlag av verdi for samfunnet.

Øystein D. Fjellstad og Charles B. Stabell<sup>1</sup> har argumentert for at ulike typer av verdiskaping forutsetter ulike måter å organisere arbeidsprosesser på - forskjellige verdikonfigurasjoner. De tar utgangspunkt i Michael E. Porters verdikjedemodell,<sup>2</sup> men de har som utgangspunkt at gyldigheten av denne er begrenset til produksjonsvirksomheter som utfører en standardisert serie med oppgaver for å produsere standard produkter i et stort antall. I tillegg introduserer de verdiverksted (problemløsende) og verdinettverk (formidlende). Fjellstad og Stabell hevder også at de ulike verdikonfigurasjonene forutsetter ulike organisasjoner for å fungere effektivt. Dette rammeverket danner utgangspunktet for gjennomgangen nedenfor.

### 2.4.1 Ytelsesbehandling

Det er ni stønadsområder i NAV med over 100 000 saker i året og ti stønadsområder med over 10 000 saker i året. Samlet er det om lag 2,8 millioner saker som skal behandles i løpet av året på en slik måte at likebehandling, kvalitet og rettssikkerhet sikres. Det forutsetter en standardisert serie med oppgaver for å produsere standard produkter i stort antall. Dette tilsier at ytelsesbehandlingen i NAV kan analyseres som en verdikjede.



Figur 2.1 Ytelsesbehandlingen som verdikjede

Informasjon og veiledning skal gi støtte til personer som kan ha rett til en ytelse og hjelpe dem til å fremme søknad. NAV skal imidlertid også gjennom informasjon og veiledning motvirke at det fremmes opplagt ubegrunnede søknader. Å motta søknad innebærer i tillegg til registrering, skanning av sak, intern fordeling o.l., at NAV sikrer at søknaden er komplett og eventuelt etterlyser manglende dokumenter/ informasjon fra bruker eller fremskaffer dette på annen måte. Disse to første trinnene innebærer en samhandling mellom bruker og NAV. Gjennom standardiserte produksjonsprosesser med varierende automatiseringsgrad og IKT-støtte saksbehandler NAV, fatter vedtak, beregner størrelse på ytelsen og gjennomfører skattetrekk og eventuelt andre trekk, for eksempel barnebidrag. Denne produksjonsprosessen er basert på informasjon fra bruker og annen nødvendig informasjon NAV har og skal ordinært gjennomføres uten at det er behov for å involvere bruker (utover eventuelt å orientere bruker om status i saken). Derimot er det naturlig nok samhandling mellom NAV og bruker ved vedtaksbrev og utbetaling. NAVs informasjon til brukere underveis i stønadsforløpet, for eksempel med informasjon om varighet, endringer av utbetalingsrutiner osv. kan sammenliknes med den service forsikringsselskaper og banker gir til sine kunder. Henveltelser fra bruker om løpende ytelser, som for eksempel utbetalingsdato, mulige konsekvenser av endringer i livssituasjon osv, faller inn under dette trinnet i verdikjeden.

Denne type oppgaver blir som oftest mest effektivt løst i organisasjoner som er utformet for å løse spesialiserte rutineoppgaver basert på formelle prosedyrer i de operative enhetene, det Henry Mintzberg kaller et maskinbyråkrati.<sup>3</sup> Ansvarsdeling mellom operative enheter baseres

<sup>1</sup> Stabell og Fjellstad Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks, Strategic Management Journal, vol 19 413-437, 1998

<sup>2</sup> M. E. Porter, Competitive Advantage, 1985

<sup>3</sup> Henry Mintzberg, Structures in fives: Designing effective organizations, 1992

primært på funksjon, slik at hver forvaltningsenhet i Arbeids- og velferdsetaten behandler en eller et fåtall ytelser. Regler og prosedyrer er virkemiddel for standardisering av oppgaveløsningen med sikte på effektivitet og kvalitet. Det gir enheter i NAV som utformer arbeidsprosesser og retningslinjer stor innflytelse. Styringsfokus i en verdikjede vil være rettet mot kostnadskontroll, verdiøkning og kvalitet i hvert enkelt ledd. Forbedringer knyttet til en verdikjede vil i hovedsak fokusere på standardisering av produksjonsprosessen, kapasitetsutnyttelse gjennom jevn arbeidsfordeling og tilstrekkelig fleksibilitet, flyt i oppgavene med minst mulig interne køer, fjerning av unødvendige arbeidsoperasjoner, motvirke dublering av oppgaver ved overgang mellom hvert ledd og automatisering. Det er begrenset med behov for koordinering på tvers av de operative enhetene fordi nødvendig informasjon om brukerne er tilgjengelig i saksbehandlingssystemer. De ulike trygde- og stønadsordningene har sine ulike formål, som å fremme overgang til arbeid, kompensere for merutgifter, erstatte tapt inntekt osv.

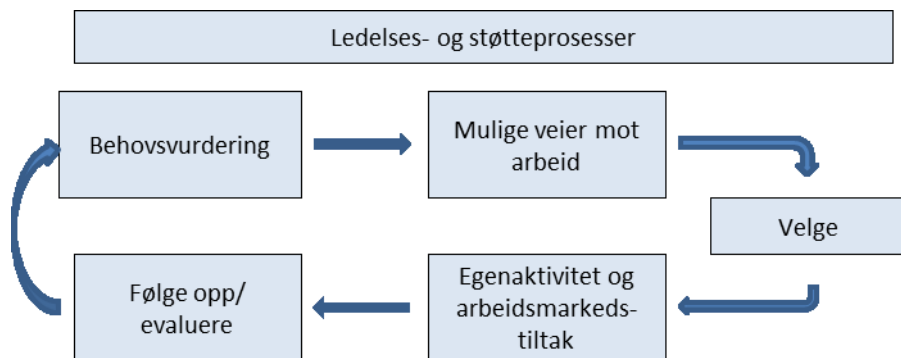
I forvaltningen av folketrygdloven er Arbeids- og velferdsetatens oppgave å sikre rett avgjørelse, men ikke å vurdere om denne ytelsen er hensiktsmessig gitt brukerens situasjon. Intern produktivitet tilsvarer derfor formålseffektivitet. Saksbehandlingstid (tiden fra søknad kom til NAV til bruker får svar/utbetaling), tid brukt pr. sak (arbeidstiden NAV bruker for å løse saken), kostnad pr. vedtak og kvalitet i saksbehandlingen er derfor sentrale styringsparametere. Siden retten til barnetrygd eksempelvis ikke påvirker retten til sykepengene, kan sakene behandles i ulike enheter – selv om det kan gi utfordringer knyttet til informasjon, veiledning og informasjon om løpende ytelser i situasjoner der brukeren kan oppleve dette som ytelser som har noe med hverandre å gjøre. For å ha klarhet i hvilke regler og prosedyrer som skal følges og hvilken informasjon som legges til grunn er samhandling og koordinering mellom ulike enheter formell og ofte basert på rundskriv, formalisering av arbeidsprosesser, kvalitetskontroller og IKT-løsninger. Dette bidrar til at denne formen for virksomheter kan fremstå som omstendelige.

#### **2.4.2 Bistand til å komme i jobb**

I lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14a heter det at alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal omfatte brukerens muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid og behov for bistand ut i fra omfanget av brukerens problemer. Sammen med bruker skal det utarbeides en konkret plan.<sup>4</sup> NAV har en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak og egen oppfølgings- og rådgivningsaktiviteter som kan iverksettes overfor de som har behov for det. Utfallet av problemsøking og problemløsning kan være et valg om at bruker har gode muligheter til å få jobb, slik at selvstendig jobbsøking blir aktiviteten som iverksettes. Etter en periode med selvstendig jobbsøking eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, kan NAV så sammen med bruker evaluere virkningen og eventuelt gjennomføre ny problemsøking basert på at både bruker og NAV nå vet mer om brukerens muligheter i arbeidsmarkedet. Dette kan forstås innenfor rammen av begrepet ”verdiverksted” og fremstilles som i figuren under.

---

<sup>4</sup> Se også kapittel 4.3 for en nærmere redegjørelse.



Figur 2.2 NAV-kontorets oppfølging av brukere som verdiverksted

NAV skaper verdi ved å bistå brukernes i å hjelpe dem med å komme i arbeid eller mestre dagliglivet. Aktiviteten er lagt opp i en bestemt rekkefølge, men ofte er det nødvendig med flere runder for å få løst problemet. Grunnlaget for problemløsningen legges i første aktivitet hvor bruker og NAV utvikler forståelse for brukers situasjon og eventuelle utfordringer. Å finne frem til at brukeren ikke har et vesentlig problem og trolig vil klare seg på egenhånd, kan være et utfall av problemsøkingen. Om det er et problem, vil en etter vurdering av mulige veier mot arbeid ofte velge de minst omfattende av aktuelle tiltak og se om disse gir tilstrekkelig virkning. Dette innebærer for eksempel at bruker først selv søker jobber. Om arbeidssøker så fortsatt er ledig etter tre eller seks måneder, eller om evalueringen viser at problemet ikke er løst, begynner problemsøkingen på nytt, med den økte innsikten som første runde har gitt. Det kan føre til at bruker endrer jobbsøkningsstrategi, deltakelse på kvalifiserende tiltak eller at et er behov for ulike typer utredning og avklaring før kursen videre stikkes ut på nytt. Så mens en i ytelsesbehandlings verdikjede utfører fastsatte aktiviteter, som gjør det mulig å produsere et stort antall standard produkter, vil NAV i sin bistand til å hjelpe brukere i arbeid planlegge aktiviteter og utnytte ressurser som er dimensjonert og relevant ut fra den enkelte brukers behov i samspill med denne. Samtidig må etatens bistand tilpasses brukers behov innenfor rammen av fullmakter, tilgjengelig ressurser og kompetanse. Siden det ikke er markeds mekanismer som regulerer etterspørselen av tjenester, må det etableres rutiner som sikrer at alle får en rimelig bistand ut fra sine problemer.

Innenfor et slikt begrepsapparat kan en si at alle de personer som har behov for NAVs tjenester møter NAV som verdiverksted. Det er dekkende for de som kommer for å få hjelp til å komme i jobb, og først selv søker jobb, deretter får et formidlingstiltak og senere mer omfattende bistand etter hvert som behovene for hjelp blir tydeligere. Modellen kan også beskrive hvordan NAV og bruker sammen går mange runder fra den første sykefraværsoppfølgingen til bruker har fått innvilget uførepensjon og deltar på varig sysselsettingstiltak. Den kan også brukes for beskrive prosessen frem til en stabil bosituasjon med begrenset rusbruk for brukere hvor mål om arbeid er urealistisk. Det gis eksempler på dette i kapittel 4.3

Skal NAV-kontoret lykkes som verdiverksteder med å hjelpe bruker i jobb, bør det være organisert som et profesjonelt byråkrati. Dette er kjennetegnet ved at organisasjonen er relativt formalisert, men desentralisert nok til å gi autonomi til de tjenesteyterne med nok kompetanse til å bistå brukeren. For å sikre kvalitet og koordinering mellom oppgaver bør organisasjonen basere seg på medarbeidernes kompetanse fra utdanning, internopplæring erfaring og sosialisering. Et profesjonelt byråkrati uttrykker autoritet gjennom å oppleves som dyktig og erfaren i møtet med bruker.

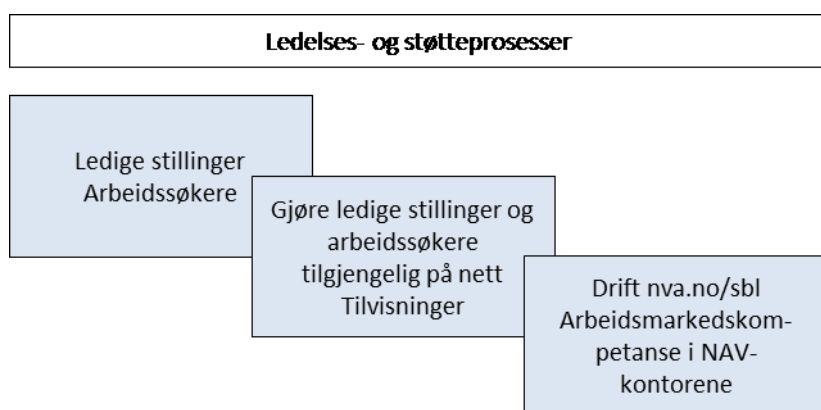
For brukeren vil verdien av prosessen være i hvilken grad den hjelper henne i arbeid eller til bedre å mestre livet. Hvor mange runder som gjennomføres i verdiskapingscyklusen vil trolig

også påvirke brukers vurdering, slik at få runder gi høyere verdi for bruker. Graden av suksess har således betydelig påvirkning på hvordan NAV blir vurdert. Intern effektivitet, målt som antall møter gjennomført innenfor de ulike trinnene, er ikke lik formålseffektivitet. Det er dermed ingen automatisk sammenheng mellom aktiviteter og ønsket resultat. Styring kun via krav til aktiviteter innebærer derfor en risiko for at virksomheten blir mer opptatt av å gjennomføre aktiviteter enn å sikre at bruker har nytte av det som gjøres. Måling av NAV-kontorets aktiviteter kan aldri bli mer enn indikasjoner på hva som oppnås. Det er derfor viktig å etablere systemer som i større grad også måler kvaliteten på tjenesteutøvelsen. Ekspertgruppen vil komme tilbake til kompetanse, kvalitet, ledelse og styring i NAV-kontorene i sluttrapporten.

### 2.4.3 Formidling av arbeidskraft

Formidling av arbeidskraft handler om å skape kontakt mellom tilbydere og de som etterspørre arbeidskraft med sikte på raskest mulig få rett kompetanse på rett plass – til glede for begge parter. I verdinettverket formidles informasjon, tjenester eller produkter mellom klienter som er avhengige av hverandre, gjerne gjennom en formidlende teknologi. NAVs arbeid knyttet til å koble tilbud og etterspørsel av arbeidskraft utgjør et verdinettverk.

I arbeidsformidlingen skaper NAV samhandling mellom aktører på arbeidsmarkedet. NAV er ikke et nettverk i seg selv, men tilbyr en tjeneste slik at et nettverk av aktører skal kunne samhandle. Jo flere som bruker nettverket for å komme i kontakt med hverandre, jo større verdi har nettverket. NAVs base over arbeidssøkere øker i verdi, jo flere arbeidsgivere som aktivt søker etter arbeidskraft i den. NAVs stillingsbase øker i verdi jo flere arbeidssøkere (og jobb-byttere) som benytter den.



Figur 2.3 NAVs verdinettverk for et transparent arbeidsmarked

Arbeidsgiver er ikke forpliktet til å bruke NAVs tjenester. Derimot har arbeidsgiver plikt til å melde ledige stillinger til NAV, jf. arbeidsmarkedslovens § 7 «Arbeidsgiver skal straks melde ledig stilling til Arbeids- og velferdsetaten. Blir det med en gang satt en inn i stillingen, faller meldeplikten bort.» Bestemmelsen fungerer i dag først og fremst som en hjemmel for at etaten kan offentliggjøre ledige stillinger på [nav.no](http://nav.no) uavhengig av arbeidsgivers ønske.

Dagpengemottakere er forpliktet til å registrere seg som arbeidssøkere. Deres kvalifikasjoner og jobbønsker legges ut på [nav.no](http://nav.no). I tillegg kan alle som ønsker det registrere seg som arbeidssøker. Bruker kan be om å være anonymisert.

NAVs formidlingstjenester er det området av NAVs tjenesteyting som konkurrerer med andre leverandører på et marked. Tjenesteytingen overfor arbeidsgivere er å vise tilgjengelig arbeidskraft slik at arbeidsgiver kan besette vakanser og ta rasjonelle valg om ansettelser, eventuelt at etaten fremskaffer aktuelle kandidater for arbeidsgiver. Tjenesteytingen overfor

arbeidssøker er oversikt over ledige jobber som grunnlag for mer effektiv arbeidssøking og økt mulighet for å få arbeid.

Kostnaden ved hver nye bruker er meget lav, mens investeringen i utvikling av stillings- og arbeidssøkerbaser har vært betydelig. Verdien av nettverket øker jo flere som bruker det. Derfor vil aktiviteter som bidrar til høyest mulig bruk av nettverket både blant arbeidsgivere og arbeidstakere være viktig. Gode brukeropplevelser basert på godt brukergrensesnitt og andre tilleggstjenester bidrar til økt bruk. I tillegg kan NAV-kontoret bistå arbeidsgivere som ønsker hjelp til å finne kandidater, og be arbeidssøkere søke på spesifikke jobber (tilvisning). I disse tilfellene er nettverkstjenesten i mindre grad teknologibasert og i større grad basert på kompetanse hos medarbeideren i NAV-kontoret. Videre kan NAV nytte seg sitt europeiske nettverk gjennom European Employment Services (EURES), slik at nettverket utvides geografisk

Infrastruktur i nettverket er primært etatens informasjonsbaser over ledige stillinger og arbeidssøkere s. NAV-kontorene inngår imidlertid også som en del av infrastrukturen, når arbeidsgiver henvender seg dit for å få hjelp til å besette en stilling.

Formålet med å delta i nettverket er å komme i kontakt med andre og få oversikt over tilbudet og etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft. Hvor nyttig nettverket er når det gjelder å øke arbeidssøkeres mulighet til å komme over i arbeid, og arbeidsgiveres sjanser for å rekruttere, vil primært avhenge av hvor stor andel av stillingsmarkedet og tilbudet av arbeidskraft som dekkes, m.a.o. hvem som er med i nettverket. Styring og kvalitetssikring av verdinettverk må derfor hovedsakelig fokusere på hvem som aktivt bruker nettverket og i hvilken grad de får dekket sine behov. For NAV gir nettverket verdi ved at det gir oversikt over bevegelsene på arbeidsmarkedet som gir grunnlag for budsjettprognoser, råd til politiske beslutninger om tiltaksnivå, anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak og som grunnlag for veiledning av arbeidssøkere.

#### **2.4.4 Drøfting av verdiskaping i NAV**

Ulike oppgaver krever ulike organisering for å bli løst effektivt med riktig kvalitet. For å løse sitt oppdrag kan NAV beskrives med utgangspunkt i alle de tre ovenfor nevnte verdikonfigurasjoner. Å løse en oppgave innenfor feil verdikonfigurasjon, som å gjøre behandling av en søknad om ytelse til et problem som skal løses gjennom verdiverksted, eller å prøve å løse brukers utfordringer med å komme i jobb gjennom en verdikjede, vil ikke bli vellykket.<sup>5</sup> Det er ikke uvanlig at store, komplekse virksomheter må benytte ulike verdikonfigurasjoner for å løse sine oppgaver. Det krever imidlertid en betydelig bevissthet om de ulike konfigurasjonenes særtrekk og en tilpasning av styring, ledelse, kompetanse osv ut fra dette for å sikre effektiv produksjon av de ulike tjenestene. Utfordringene øker ytterligere når en skal samarbeide på tvers av verdikonfigurasjoner. Arbeidsmåter og verdier over tid blir annerledes i for eksempel verdikjedeperspektivet til ytelsesforvaltningen enn i verdiverkstedsperspektivet som passer bedre på NAV-kontorets oppgaver. Det er dermed en iboende risiko for at ulike organisatoriske enheter i NAV utvikler seg i ulik retning, noe som kan svekke den helhetlige tjenesteytingen til bruker. Når tjenester som produseres innenfor hver av de tre verdikonfigurasjonene skal leveres sømløst og koordinert til bruker, økes utfordringsbildet ytterligere.

Der hvor ulike verdikonfigurasjoner overlapper hverandre kan det lett oppstå utfordringer med å sikre effektivitet og kvalitet i tjenesteytingen og å skape gode tjenester til brukeren. En

---

<sup>5</sup> Espen Andersen ved Handelshøyskolen BI gir en god fremstilling av dette for sykehusenes vedkommende i en kronikk i Aftenposten 17.2.07



type utfordring oppstår når en bruker har et tjenestebehov som trekker på to ulike verdikonfigurasjoner samtidig. Dette vil for eksempel gjelde for en arbeidsledig som søker dagpenger. Dagpenger avgjøres innenfor en verdikjede, mens veiledning for å komme i jobb skjer i et verdiverksted. I trygdesaken er opplysningsbehovet definert og saken behandles etter standardiserte regler. I bistanden til arbeid er det hennes unike situasjon som er utgangspunktet for vurderinger av hvilke alternativer som er aktuelle. Samtidig vil bruker i et møte med NAV-kontoret om hvordan hun kan komme i arbeid, naturlig nok være svært opptatt av om og når hun får dagpenger. Før dette er avklart kan brukers økonomiske usikkerhet gjøre det vanskelig å diskutere aktiviteter for å komme i jobb. En arbeidsevnevurdering skal både være et faktagrunnlag for vurdering av brukers rett til arbeidsavklaringspenger, og således inngå i verdikjedens logikk, og være en av muligens flere påfølgende vurderinger av brukers muligheter og forutsetninger for å komme i arbeid, innenfor rammene av et verdiverksted. Tilsvarende kan en se utfordringer i overlappet mellom verdiverksted og verdinettverk. Gjennom valg i verdiverkstedet kan lønnstilskudd være det rette virkemiddel. Ut fra verdinettverket er det ikke NAV, men arbeidsgiver som bestemmer hvem som skal ansettes. Dermed kan bruker ende opp med en praksisplass, som i mindre grad er utsatt for premissene i verdinettverket, hvor NAV bare er en formidlende og ikke besluttsende instans. En vellykket integrasjon og koordinering mellom ulike verdikonfigurasjoner og organisasjonstyper utgjør en mulighet for bedre tjenesteyting og færre dårlige brukeropplevelser.

I første delrapport fokuserer ekspertgruppen på ytelsesbehandlingen. Det betyr at rapportens analyser av NAVs tjenesteproduksjon og møte med bruker i hovedsak vil være basert på verdikjeden.

### **3 NAV-reformens formål og overordnet organisering**

Dette kapitlet beskriver bakgrunn for etableringen av NAV (reformbehovet), og hva som var de ulike regjeringenes og Stortingets formål med den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Deretter omtales målene og de organisatoriske kravene som ble formulert for NAV, og hvordan de ble konkretisert i ulike offentlige dokumenter som ble lagt til grunn for reformen. Avslutningsvis beskrives kort hvordan NAV-reformen ble gjennomført, inklusive de såkalte ”innholdsreformene” som ble gjennomført i samme tidsrom, og overordnet organisering av dagens NAV – oppgaver, antall årsverk og utgifter fordelt på de ulike områdene i NAV. Omtalen bygger i hovedsak på St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, Innst. S. nr. 198 (2004-2005) om ny arbeids- og velferdsforvaltning, og NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning.

#### **3.1 Formålet med NAV**

##### **3.1.1 Reformbehovet**

Opptakten til NAV-reformen kan tilbakeføres til høsten 2001 da en samlet sosialkomite 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. Etter en utredningsfase på nærmere 5 år ble forslaget til ny arbeids- og velferdsforvaltning behandlet i Stortinget i mai 2005 (St.prp.nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning).

Tanken om en bedre koordinering av de tre tjenesteområdene var imidlertid ikke av ny dato. Flere år i forkant for vedtaket hadde det vært gjennomført en rekke forsøkt med ulike modeller for samarbeid, samlokalisering og enhetsforvaltning.

Reformbehovet slik det kom til uttrykk i bl.a. stortingsdokumentene var særlig knyttet til to forhold:

- For mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok stønader over lang tid
- For mange brukere møtte en oppsplittet forvaltning, og organiseringen reflekterte ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering av tjenestetilbudet på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller.

I tillegg var det en klar oppfatning om at det lå et potensial for effektivisering gjennom en annen måte å organisere forvaltningen på.

Svak måloppnåelse av arbeidslinja i velferdspolitikken var et viktig bakteppe for reformen. Fokuset var rettet mot de til enhver tid over 700 000 personene i yrkesaktiv alder som midlertidig eller mer varig var borte fra arbeidslivet samtidig som de mottok en livsoppholdsytelse fra det offentlige. Dette antallet hadde økt sterkt i løpet 1990-tallet. Bekymringen var særlig knyttet til økningen og det store antall personer på sykdomsrelaterte stønader. Men også antall sosialhjelpsmottakere hadde økt, særlig fram til midten på 1990-tallet. Lange og sammensatte stønadsforløp og sen innsats av aktive arbeidsrettede tiltak ble sett som en medvirkende årsak til svak måloppnåelse. Man mente at den oppdelte organiseringen av forvaltningen på arbeids- og velferdsområdet hadde bidratt til dette, ved at virkemidlene som de tre etatene/tjenestene rådde overble dårlig samordnet. Tiltak som ble

iverksatt utover på 1990- og tidlig 2000-tallet for å få til bedre samarbeid, hadde gitt magre resultater. Utfordringen knyttet til manglende samordning av ulike arbeidsrettede tiltak ble særlig påtrengende da Regjeringen Bondevik II høsten 2002 la fram en tiltaksplan mot fattigdom, som signaliserte at arbeidslinja også skulle omfatte de som sto relativt langt fra arbeidsmarkedet. Mange av disse, også av de som mottok helserelevante ytelser, hadde behov for bistand – ofte langvarig – fra alle tre etatene med sikte på deltakelse i arbeid.

Ønsket om en bedre forvaltning for brukerne var den andre hovedbegrunnelsen for reformen. Dette ble blant annet knyttet an til Regjeringens arbeid med modernisering av offentlig sektor, og målene om bedre brukerretting, effektivisering og forenkling.

Brukere på arbeids- og velferdsområdet som kun hadde behov for kontakt med en av etatene - som utgjorde det store flertallet av samlet antall brukere - ble ansett som rimelig godt ivaretatt med den daværende organiseringen. Annerledes var det for brukere som hadde behov for tjenester fra to eller alle tre etatene, enten samtidig eller over tid. Ulike anslag som ble gjort tydet på at disse utgjorde 15-20 pst. av samlet antall brukere av de tre etatenes tjenester. Fordi hver etat bare "eide" en del av brukerens problem, viste det seg å være vanskelig å få til en helhetlig løsning for den enkelte bruker. Mange ble dårlig ivaretatt av forvaltningen og ble "kasteballer" mellom etatene, noe som ofte endte med lange stønadsforløp og varig offentlig inntektssikring. Innelåsing på stønader og sen innsats av aktive tiltak ble etter hvert definert som hovedproblemet både i relasjon til arbeidslinjepolitikken og som begrunnelse for en bedre brukerretting.

Utfordringene med manglende effektivitet ved den tredelte organiseringen dreide seg både om manglende formålseffektivitet – svak måloppnåelse av arbeidslinja – og lav kostnadseffektivitet. Sistnevnte omfattet blant annet områder der etatene utførte overlappende oppgaver – dobbeltarbeid -, områder der de samlet sett kunne utnytte de ansattes kompetanse bedre, samt en lite kostnadseffektiv kontorstruktur på lokalnivå som gjorde det vanskelig å utnytte stordriftsfordeler.

### **3.1.2 Målene for en organisatorisk reform**

Grunnleggende sett er NAV-reformen en forvaltningsreform som bygger på antakelsen om at en gjennom en reorganisering av det administrative apparatet kan forbedre tjenesteytingen til brukerne. Det opprinnelige formålet med NAV var - med utgangspunkt i en fragmentert forvaltning – å sikre bedre samordning mellom sektorer og nivåer, særlig med tanke på bedre ivaretagelse av brukere med sammensatte behov. Gjennom bedre samordning skulle forvaltningen bli mer brukerrettet, bedre egnet til å se helheten i den enkelte brukers behov, og bedre i stand til å gjennomføre arbeidslinja i velferdspolitikken på en effektiv måte

Regjeringen Bondevik II satte opp tre sentrale mål for organisasjonsreformen:

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

I dokumentene som lå til grunn for reformen vektla man at dette var tre selvstendige mål på ulike nivå: På samfunnsnivå, brukernivå og institusjonsnivå. Det ble påpekt at det var en klar sammenheng mellom dem. Tiltak for å nå ett av målene ga samtidig økt sannsynlighet for måloppnåelse for ett eller begge av de andre målene.

Ulike dimensjoner ved arbeid som samfunnsmessig mål ble vektlagt. Målet om høy yrkesdeltakelse var viktig både for å motvirke fattigdom, for å finansiere økte utgifter til et økende antall eldre og for å møte økt etterspørsel etter arbeidskraft innen helse-, pleie- og

omsorgssektoren. Samtidig framhevet man arbeid som en inntektskilde for den enkelte og en verdi i seg selv, som gir den enkelte tilhørighet og mulighet for læring og realisering av egne evner. Virkemidler som motiverte til arbeid, en forvaltning med godt kjennskap til arbeidslivets behov, og som har god kontakt og løpende samarbeid med arbeidsgivere ble sett på som nødvendige forutsetninger for å nå målet om arbeid. Utover i utrednings- og implementeringsfasen ble NAVs rolle som et effektivt gjennomføringsorgan for arbeidslinjepolitikken vektlagt i stadig sterkere grad.

Brukerretting ble vektlagt som et middel for å oppnå andre mål, og som en verdi i seg selv – en nedre terskel som måtte være oppfylt. Folk skulle behandles ut fra sine egne forutsetninger og med anstendighet og respekt. Brukermålet innbefattet både relasjonen mellom ansatt og bruker, forvaltningens ivaretagelse av brukerinteresser mer generelt, utformingen av tjenestetilbudet til den enkelte bruker. Brukerne skulle møte en forvaltning som tok utgangspunkt i hans eller hennes situasjon, og lot behovene til den enkelte i større grad styre hvilke tjenester som skulle gis, og på hvilken måte de skulle gis.

I konkretiseringen av en brukerrettet forvaltning ble nevnt en rekke forhold som man mente burde omfattes av dette:

- Høflighet, respekt og vilje til å gå inn i brukerens egen situasjon
- Tilgjengelighet, dvs. både lokalisering, åpningstider, svarkapasitet på telefon, mulighet for elektronisk informasjon og kommunikasjon mv
- Informasjon og veiledning som er tilpasset slik at den enkelte bruker forstår innholdet
- Serviceerklæringer som i større grad avklarer brukerens behov og forventninger til forvaltningen.
- Effektiv forvaltning med kortest mulig saksbehandlingstid.
- Personvern og rettssikkerhet må være ivaretatt, med klagemuligheter og muligheter til overprøving av en uavhengig instans.
- Prosedyrer for innhenting av brukererfaringer som grunnlag for læring og endring.

I St.prp. nr 46 (2004-2005) ble det pekt på betydningen av individuell plan for å styrke brukermedvirkningen på individnivå. Videre ble det lagt til grunn at ”brukere som har en tverrgående individuell plan, også skal bistås gjennom en tydelig koordinator innen arbeids- og velferdsforvaltningen”.

I konkretiseringen av et brukerrettet tjenestetilbud ble det lagt vekt på at tiltakene i størst mulig grad skulle tilpasses den enkelte, og at brukernes egne erfaringer og løsningsforslag ble aktivt trukket inn.

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skulle være formåls- og kostnadseffektiv. Å oppnå større formåls effektivitet i betydningen flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad var i følge St.prp. nr 46 (2004-2005) helt sentralt for reformen. Det ble påpekt at alle aktørene på arbeids- og velferdssektoren – forvaltningen, arbeidsgivere, leger og det øvrige hjelpeapparatet - arbeidet mot det samme målet, og at ulike tiltak og virkemidler som ble satt i verk rundt brukeren måtte ses i sammenheng slik at de forsterket hverandre og ikke hindret måloppnåelse.

Det ble understreket at kostnadseffektivitet henger nært sammen med kvalitet, og måtte i denne sammenhengen forstås som riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. I avveiningen mellom disse to hensynene ble det påpekt at ressursene primært burde styres ut fra hvilke beslutninger som var tatt om riktig kvalitet på tjenestene, og ikke ut fra mer eller mindre tilfeldige behov som ble presentert. En mest mulig kostnadseffektiv drift forutsatte en mest mulig presis avklaring av hva som skulle være riktig kvalitet.

### 3.1.3 Kravene til en ny arbeids- og velferdsforvaltning

I St.prp.nr 46 (2004-2005) ble det stilt følgende sentrale krav til organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må samles i størst mulig grad.
- Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasteballsituasjoner.
- Brukere som trenger det, må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne må få et tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

I lys av disse kravene ble tre temaer viet spesiell oppmerksomhet ved konkretiseringen av organisasjonsmodell:

- a) Forholdet mellom stat og kommune
- b) Organiseringen på det statlige området
- c) Utformingen av førstelinjetjenesten

Forholdet mellom stat og kommune dreide seg særlig om staten burde overta ansvaret for økonomisk sosialhjelp, som ikke bare skulle ivareta et midlertidig økonomisk behov, men også inngå som et virkemiddel i arbeidslinjepolitikken.

Når det ble konkludert med uendret ansvarsforhold, ble det spesielt lagt vekt på at et fortsatt kommunalt ansvar for stønaden som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse ville legge bedre til rette for en helhetlig og samordnet hjelpeinnsats for stønadsmottakere med sammensatte behov, at det ville sikre at hjelpen ble gitt ut fra kunnskap om lokale forhold, og at et statlig ansvar ville skape nye samordningsutfordringer. Det var ellers en klar forståelse i forarbeidene til NAV-reformen om betydningen av en nasjonal forankring av trygder og pensjoner og en fortsatt nasjonal arbeidsmarkedspolitikk. Det ble likevel åpnet for muligheter til å gi kommuner større ansvar for arbeidsmarkedstiltak til personer der kommunen hadde et inntektssikringsansvar. I praksis gjaldt dette en del store kommuner med kompetanse og økonomisk bærekraft til å ivareta denne type oppgaver.

Organiseringen på det statlige området dreide seg primært om en eller to statlige etater. Avgjørende for valget av en statlig etat var at dette ville legge best til rette for å få etablert en felles førstelinjetjeneste på statlig område med god tilgjengelighet, for en bred samordning uten unødige organisatoriske skiller og med klare og enhetlige ansvarsforhold. En statlig etat ville videre legge bedre til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster blaant annet når det gjaldt en del administrative funksjoner, bruk av kontraktstyring og kjøp av tjenester fra eksterne leverandører. Den la også bedre til rette for kostnadskontroll og dermed redusert risiko for kostnadsoverveltning.

Verken St.prp. nr 46 (2004-2005) eller Ot.prp. nr 47 (2005-2006) gikk særlig langt inn på den interne organiseringen av oppgaveløsningen på det statlige området. Det ble imidlertid påpekt at hensynene til effektiv ressursutnyttelse og nødvendig 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”<sup>6</sup>. I tillegg ble det forutsatt at de eksisterende spesialiserte

---

1) St. pr. nr 46 (2004-2005)

kompetansemiljøene på regionalt og/eller nasjonalt nivå (hjelpemiddelsentraler, arbeidsrådgivningskontor mv) fortsatt skulle fungere som ressursentre for førstelinjetjenesten og gi spesialiserte tjenester direkte til brukerne.

Det skulle i utgangspunktet finnes et lokalt arbeids- og velferdskontor i alle av landets kommuner. Samtidig ble det åpnet for interkommunale løsninger, og at forutsetningsvis mindre kontorer kunne hente nødvendige ressurser fra andre kontor for å ivareta mer komplekse og kompetansekrevende oppgaver, blant annet ved bruk av kontordagsordninger og ambulerende personell. Avgjørende var at brukeren fikk likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud, uavhengig av den faktiske bemanning i brukerens kommune.

Sentralt i tenkningen omkring organiseringen på lokalt nivå var at brukerne skulle møte en helhetlig førstelinjetjeneste – en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og den skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Det enkelte arbeids- og velferdskontor skulle være brukernes fysiske, lokale kontaktsted i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. NAV-kontoret skulle ha et bredt spekter av oppgaver, men først og fremst oppgaver relatert til målet å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, for dermed å kunne gi samordnet bistand til personer med sammensatte behov. I følge St.prp. nr 46 (2005-2006) skulle NAV-kontoret ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukers situasjon.

Innstillingen fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning (Innst. S. nr. 198 (2004-2005)) vektla mye av det samme, i tillegg til god tilgjengelighet og kompetanse i førstelinjen:

”I tillegg til god tilgjengelighet vil komiteen legge stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og ”dører”. Den felles førstelinjen må oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballstendenser og rask igangsetting av tiltak”.

NAV-kontoret skulle følgelig sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren hadde behov for.

Gitt målet om en samordnet arbeidslinje, integrerte tjenester og et helhetlig, felles kontaktsted lokalt, ble løsningen et forpliktende samarbeid og krav om samlokalisering mellom det som ble definert som to likeverdige parter. Dette skulle ivaretas gjennom ulike ”mekanismer” – blant annet ved lovbestemt krav om samarbeidsavtaler og lovbestemte minimumskrav mht. hvilke kommunale oppgaver som skulle ligge i NAV-kontoret, ved etablering av samarbeidsarenaer på ledernivå lokalt, ved felles lederutvikling, kompetansebygging og metodisk verktøy, og ved at brukere som hadde behov for en tverrgående individuell plan skulle få en kontaktperson/koordinator innen arbeids- og velferdsforvaltningen.

For å innfri kravene som ble stilt til NAV-kontoret ville det ifølge St.pr. nr 46 (2004-2005) være nødvendig å balansere ulike hensyn. Økt vekt på tjenester tilpasset den enkelte brukers behov, tilsa lokalt handlingsrom og mer skjønnsbasert og individuelt tilpasset service. De lokale partene skulle ha stor handlefrihet til selv å finne fram til konkrete løsninger, slik at de sammen med blant annet lokale brukerorganisasjoner og partene i arbeidslivet kunne tilpasse førstelinjetjenesten til lokale forhold, behov og utfordringer. Dette stilte samtidig store krav til de ansatte på kontoret i form av beslutningsmyndighet nær brukeren, gode serviceholdninger og høy kompetanse. Lokalt handlingsrom måtte på den annen side balanseres mot overordnet

styring gjennom klare mål og resultatkrav for å sikre fokus på og innsats mot arbeid og et inkluderende arbeidsliv.

For blant annet å få fram resultater og effekter av den samlede innsatsen i førstelinjetjenesten skulle det etableres et helhetlig rapporteringssystem som omfattet sosialtjenester og de statlige tjenestene. Systemet skulle gjøre det mulig å sammenligne innsatsen på tvers av de lokale NAV-kontorene. Det kunne i følge St.prp. nr 46 (2004-2005) også være aktuelt å utarbeide et opplegg for systematisk erfaringsinnhenting, analyse og spredning av erfaringsbasert kunnskap.

### **3.2 Gjennomføring av NAV-reformen**

Stortinget ga som nevnt sin tilslutning til forslaget til en ny arbeids- og velferdsforvaltning i mai 2005, og vedtok kort tid etter en lov om interimorganisering av en ny arbeids- og velferdsetat (Ot.prp. nr. 96 (2004-2005)). Høsten 2005 ble det inngått en foreløpig rammeavtale mellom staten v/Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, og en endelig avtale året etter. Ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Ot.prp. nr 47 (2005-2006)) ble vedtatt om lag samtidig – våren 2006.

Det ble etablert en interimorganisasjon (NAV Interim) til å forestå planlegging og gjennomføring av NAV-reformen fram til den nye loven ble vedtatt. Arbeids- og velferdsetaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet ble opprettet 1. juli 2006 og overtok oppgavene som til da var blitt ivarettatt av NAV Interim. NAV Interim opphørte og Aetat og Trygdeetaten ble avviklet fra samme dato.

St.prp. nr.46 (2004-2005) og Ot.prp. nr.47 (2005-2006) fastsatte hovedmål og en overordnet ramme for reformen. Det var en klar forutsetning at sentrale myndigheter ikke skulle detaljregulere den konkrete utformingen av NAV-kontoret. Dette skulle skje gjennom et samarbeid mellom den enkelte kommune og statsetaten. Tilsvarende skulle Arbeids- og velferdsetaten ha et hovedansvar for organisering og utvikling av de statlige oppgavene på nasjonalt og fylkesnivå.

I løpet av perioden 2006-2010 ble det etablert følgende organisatoriske enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen:

*Fylkesenhetene i Arbeids- og velferdsetaten* ble etablert omtrent samtidig med Arbeids- og velferdsdirektoratet ved at ansatte på fylkesnivået i de to gamle etatene gikk over i det nye NAV Fylke.

*NAV-kontorene* ble etablert puljevis fra høsten 2006 (19 ”pilotkontorer”) og etter planen skulle alle kontoretableringene være gjennomført innen utgangen av 2009. Bl.a. grunnet bygningsmessige forhold ble 9 kontorer først etablert i 2010 og ett kontor i 2011. Kontorene ble på statlig side i utgangspunktet bemannet av ansatte fra trygdekontorene og arbeidskontorene.

*Forvaltningsenhetene* - til sammen 37 enheter - ble etablert løpet av første halvår 2008. De ble etablert fylkesvis, og med egne mer desentraliserte kontorenheter/avdelingskontor i fylker med mest spredt bosettingsmønster. Dette skulle blant annet frigjøre personalressurser som kunne benyttes til økt oppfølging og veiledning i NAV-kontoret overfor brukere med omfattende bistandsbehov.

*Pensjonsenhetene* – til sammen 5 enheter – ble etablert i desember 2008.

Forvaltnings- og pensjonsenhetene ble dels bemannet ved overflytting av ansatte fra de lokale enhetene – fra NAV-kontor og fra trygdekontor i de kommunene som til da ikke hadde fått etablert NAV-kontor.

*Kontaktsentre* organisert i mer sentraliserte enheter - som en telefonisk førstelinjetjeneste - ble i løpet av gjennomføringsfasen etablert for å besvare henvendelser og gi informasjon om samtlige av Arbeids- og velferdsetatens tjenester.

I løpet av 2009 og 2010 ble det overført en rekke oppgaver og tilhørende ressurser til Helsedirektoratet og helseforetakene. Dette var oppgaver som opprinnelig lå i trygdeetaten og som ble overtatt av Arbeids- og velferdsetaten da denne ble opprettet. Det dreide seg blant annet om refusjon for diverse helsetjenester<sup>7</sup>, forvaltning av frikort til enkeltpersoner og ansvaret for pasienttransport.

### **3.3 "Innholdsreformene"**

I forarbeidene til NAV-reformen lå også forutsetninger om at en forvaltningsreform representerte første trinn i en prosess der trinn to skulle omfatte endringer i virkemidlene som NAV disponerte. De fleste av disse endringene ble iverksatt samtidig eller kort tid etter etableringen av de lokale NAV-kontorene.

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

Meldingen inneholdt regjeringens (Stoltenberg II) mål, strategier og tiltak for å styrke arbeidsinkludering av personer i yrkesaktiv alder som hadde problemer med å få innpass i, eller sto i fare for å falle ut av arbeidslivet. Meldingen ble behandlet av Stortinget i 2007, og tiltakene gjennomført suksessivt utover i reformperioden. De viktigste tiltakene omfattet:

- Kvalifiseringsprogrammet (KVP) med tilhørende stønad, ble innført i november 2007 i de NAV-kontorene som da var etablert, og ble innført i alle nye NAV-kontor etter hvert som de ble etablert. KVP er et tiltak lagt til NAV-kontoret og hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet med programmet er å bistå sosialhjelpsmottakere til å komme i arbeid og aktivitet.
- Endringer i tiltaksregelverket fra 1. januar 2009, med sikte på å få en mer fleksibel og samordnet bruk av tiltakene, bl.a. ved å oppheve det tradisjonelle skillet mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere.
- Arbeidsavklaringspenger ble innført som en ny inntektssikringsordning fra 1. mars 2010, og erstattet de tre tidligere ordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Formålet med ordningen var å få et enklere og mer helhetlig stønadsløp for personer som av helsemessige grunner ikke var i stand til å delta i inntektsgivende arbeid.
- Arbeidsevnevurdering (AEV) var en ny oppfølgings- og avklaringsmetodikk som ble tatt i bruk høsten 2008. Formålet med AEV var å avklare bistanndsbehov og type oppfølging tilpasset den enkelte brukers behov. En ny lovbestemmelse i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven om rett til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan trådte i kraft 1. februar 2010.

---

<sup>7</sup> Det omfatter bl.a. refusjon til poliklinikk, lege, psykolog, fysioterapeut, legemidler, tannlege, laboratorier og røntgeninstitutter



## Sykefraværsoppfølging

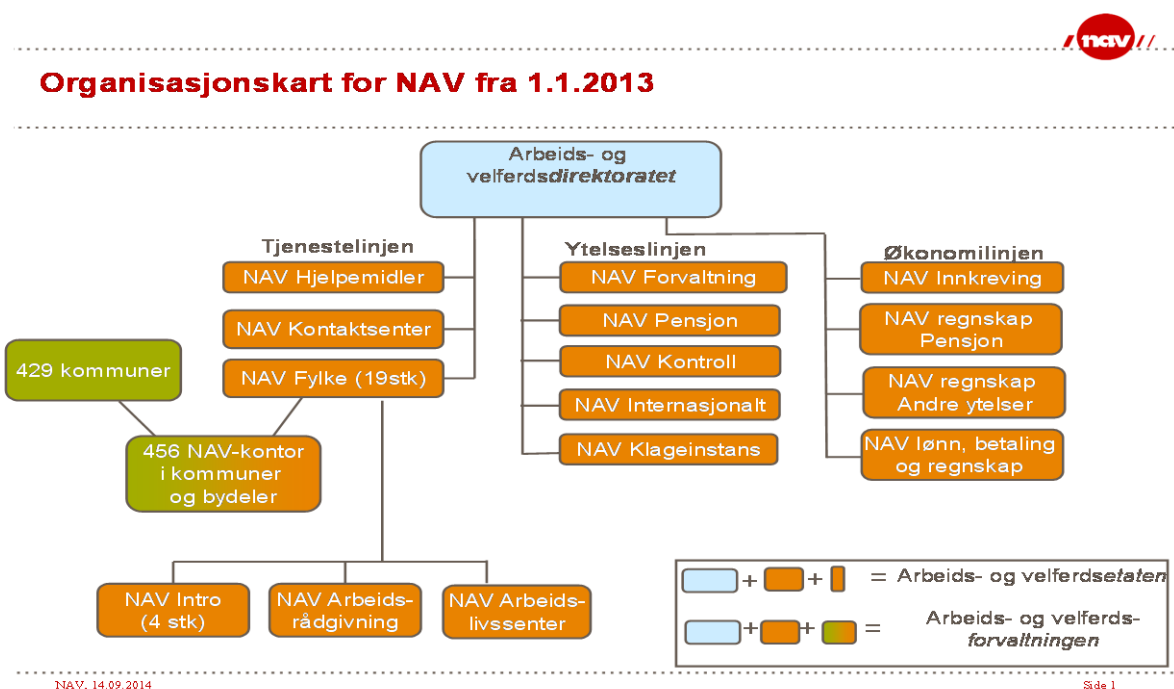
Nye regler for oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007, blant annet for å styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte, og å bidra til at den sykmeldte kom raskere tilbake i arbeid og aktivitet.

## Pensjonsreformen

Hovedprinsippene for en pensjonsreform ble vedtatt i mai 2005 og nytt pensjonsregelverk trådte i kraft 1. januar 2011. Arbeids- og velferdsetaten hadde også ansvaret for gjennomføringen av pensjonsreformen, som blant annet krevde betydelig IKT-utvikling og nye IKT løsninger for hhv. gammelt og nytt regelverk.

## 3.4 Overordnet organisering og bemanning

Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen er dels bestemt gjennom lovgivning, ved instruks fra regjeringen og ansvarlig minister/departement, av ledelsen i Arbeids- og velferdsetaten og av politiske organer i den enkelte kommune. Lovgivningen inneholder i liten grad bestemmelser om arbeids- og velferdsforvaltningens interne organisering. Viktige unntak omfatter samarbeid og oppgavefordeling mellom stat og kommune i NAV-kontorene (blant annet ”partnerskapet”, minstekrav til kommunale oppgaver i NAV-kontorene og felles kontor). Arbeids- og velferdsetaten fikk ellers relativt vide fullmakter når det gjaldt den interne organiseringen av virksomheten, inklusiv organisering og oppgaver mv på kontornivå, men da i samarbeid med den enkelte kommune fastsatt gjennom lokale avtaler mellom de to partene.



Figur 3.1 Organisasjonskart for arbeids- og velferdsforvaltningen

Som det framgår av fig 3.1 har Arbeids- og velferdsetaten to styringslinjer, hhv tjenestelinjen som går via NAV Fylke og ut til NAV-kontorene, og ytelseslinjen i tillegg til diverse økonomifunksjoner (økonomilinja). NAV-kontorene har to styringslinjer – en statlig fra

NAV Fylke/Arbeids- og velferdsdirektoratet, og en kommunal styringslinje. Videre ivaretar AVdir en rolle som fagdirektoratet mot kommunene via fylkesmennene.

Felles for NAV-kontorene er at de skal ha fokus på oppfølging og ivareta følgende oppgaver:

- Informasjon til brukerne
- Bidra til avklaring av arbeidsevne (utarbeide arbeidsevnevurdering) og utarbeide aktivitetsplan for de som trenger det. I dette ligger også at kontorene inngår i behandlings- og håndteringskjeden for søknader om arbeidsavklaringspenger (AAP) og andre ytelser.
- Rådgivning og oppfølging av personer som er i stand til å arbeide, eventuelt etter rehabilitering og opptrening
- Arbeidsformidling, gi arbeidsrettede tjenester og tiltak til den enkelte bruker og arbeidsgivere
- Sykefraværsoppfølging
- Forvaltning av økonomisk sosialhjelp
- Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad
- Midlertidig bolig
- Samordne bistand fra andre tjenesteytere gjennom utarbeiding av individuell plan mv

NAV Kontaktsenter skal gi generell informasjon om Arbeids- og velferdsetatens tjenester og ytelser, og svare på saksspesifikke henvendelser, men skal ikke utføre vanlig saksbehandling.

Forvaltningsenhetenes oppgave er å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, og gjøre klar vedtak for utbetaling.

Fylkeskontorene har blant annet som oppgave å styre og følge opp NAV-kontorene (statlig styringslinje), og som ledd i dette å fordele ressurser til kontorene i eget fylke.

Våren 2014 var det til sammen vel 18 100 årsverk i arbeids- og velferdsforvaltningen. Av disse var ca 5 060 kommunale årsverk på NAV- kontorene. Tabell 3.1 viser antall årsverk på statlig side.

Tabell 3.1 Utvikling i bemanning fordelt på styringslinjer mv, Arbeids- og velferdsetaten, 2006 - juli 2014<sup>8</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>9</sup>	
Tjenester	NAV Kontor	7193,4	6535,8	5423,8	5260,7	5122,3	4791,3	4664,4	4714,6	4760,6
	Kontaktsenter	286,1	304,7	356,7	464,2	607,5	733,4	813,6	871,5	918,7
	Hjelpemidler	1081,3	1114,5	1132,1	1145,1	1190,4	1183,4	1188,5	1245,7	1250,1
	Øvrige inkl. fylkeskontor	1501,9	1505,6	1473,1	1490,9	1534,5	1439,4	1468,9	1505,7	1517,7
	Sum tjenester	10062,7	9460,7	8385,7	8360,9	8454,6	8147,5	8135,4	8337,4	8447,1
Forvaltning	374,7	672,5	1965,5	2433,2	2357,6	2218,3	2184,6	2145,1	2196,1	
Ytelser	Pensjon				201,8	245,9	309,4	281,9	273,6	271,9
	Utland	162,3	162,6	171,3	160,1	168,5	170,2	190,9	196,3	206,7
	Klageinstans	147,2	139,5	139,6	145,2	142,2	140,6	141,6	149,9	163,7
	Kontroll	54,4	96,4	120,8	146,4	148,5	150,7	234,9	262,8	258,5
Sum ytelser	738,6	1071,0	2397,2	3086,7	3062,7	2989,3	3033,8	3027,6	3096,9	
Økonomi	351,1	389,5	387,2	476,2	510,6	472,0	500,8	490,7	487,7	
Direktorat	868,6	801,5	856,3	887,0	934,3	929,0	979,4	1049,5	1069,3	
Helfo	294,6	458,5	474,2							
Sum NAV	12315,6	12181,2	12500,6	12810,8	12962,2	12537,8	12649,5	12905,3	13101,0	

Endringene i bemanning slik den framkommer i tabell 3.1 kan skyldes en rekke forhold, bl.a. endret oppgavefordeling mellom områder og mellom etaten og eksterne instanser, endringer i volum på oppgaver som følge av endringer i folketall, demografiske forhold, konjunkturer og innsatsgrupper mv., og endringer i oppgavens art. Nedenfor kommenteres i hovedsak bare endringer som følge av endret oppgavefordeling.

Som det framgår av tabellen, har det vært en mindre økning i bemanningen samlet sett for Arbeids- og velferdsetaten i løpet av den aktuelle perioden. Ved årsskiftet 2008/2009 og i 2010 overflyttet man oppgaver (forvaltning av helserefusjoner, frikort og pasienttransport) inklusive vel 600 årsverk til Helfo. Etaten fikk samtidig en kraftig styrking av bemanningen på grunn av finanskrisen.

Internt mellom oppgaveområder har det skjedd endringer ved at bemanningen på tjenestesiden har gått ned, mens forvaltning har hatt en om lag tilsvarende tallmessig økning. Dette skyldes i hovedsak at NAV-kontorene har hatt en nedgang i antall årsverk, mens det har vært en betydelig økning i forvaltningsenhetene. Det vesentligste av disse endringene fant sted fra 2007 til 2009, og reflekterer i særlig grad flytting av forvaltningsoppgaver og tilhørende bemanning fra NAV-kontorene til forvaltnings- og pensjonsenhetene som ble etablert i denne perioden. Det ble også trukket ut stillinger fra NAV-kontorene som følge av overføringen av oppgaver til Helfo og overføring av regnskapsfunksjoner til økonomiforvaltning. Videre kan nedgangen i bemanningen på NAV-kontorene ses i sammenheng med overføring av oppgaver og ansatte til kontaktsentrene som ble etablert og utviklet i løpet av denne perioden. Summeres antall årsverk på NAV-kontorene og i kontaktsentrene viser tabellen at det kun har vært mindre endringer siden 2008.

<sup>8</sup> Årsverk belastet kap. 605 for de forskjellige arbeidsområdene i NAV etter dagens organisering. Korrigert for oppgaveoverføringer

<sup>9</sup> Pr 1. juli 2014

Samlet har bemanningen i selve ytelsesforvaltningen (forvaltning og pensjon) blitt redusert med vel 150 årsverk fra 2009 til 2013. Bemanningsreduksjonen i forvaltningsenhetene fra 2009 skyldes i hovedsak en nedtrapping i etterkant av den store restansenedbyggingen, og sentralisering av oppgaver med yrkessykdommer.

På de andre områdene i tabellen har det skjedd store prosentvise endringer i bemanningen over tid når det gjelder kontroll av ytelsesforvaltning, på økonomiområdet og i direktoratet. Økningen på førstnevnte område har blant annet sammenheng med at det i 2009 og 2010 ble overført regnskapsfunksjoner fra NAV-kontoret. Bemanningsøkningen på kontroll av ytelsesforvaltningen skyldes flere forhold. Viktigst er overtakelse av lønnsgaranti-området, styrking av registerkontroll, overtakelse av AA-registeret og sentralisering av oppgaver knyttet til yrkessykdommer fra forvaltning. Økningen i antall årsverk i direktoratet har sammenheng med overtakelse av ansvaret for området Levekår og sosiale tjenester fra Sosial- og Helsedirektoratet i 2008 og vekst i antall årsverk på IKT- området fra 2010 og utover.

### *Utvikling i Arbeids- og velferdsetatens driftsutgifter*

Arbeids- og velferdsetatens ordinære driftsutgifter<sup>10</sup> var i 2013 på 10,7 mrd. kroner. Tabell 3.2 viser utviklingen i ressursbruk etter ulike kostnadsgrupper siden NAV ble etablert i 2006. Sammensetningen av utgiftene er stabil. Lønnsutgiftene er den klart største utgiftsposten og har utgjort mellom 66 pst. og 68 pst. av totale driftsutgifter gjennom perioden. Bygg- og anlegg, i all hovedsak husleie for kontorlokaler, har utgjort mellom 10 pst. og 11 pst. av totale driftsutgifter. I 2013 utgjorde eksternt bistand 9 pst. av ordinære driftsutgifter. Denne utgiftsposten har i perioden variert mellom 4 pst. og 9 pst. av utgiftene. Anskaffelser og drift og vedlikehold utgjør begge en lavere andel av de ordinære driftsutgiftene i 2013 enn i 2006. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at utgifter til NAV-reformen og IKT-moderniseringen i Arbeids- og velferdsetaten har blitt finansiert over et eget budsjettkapittel på statsbudsjettet, kap. 604 Utviklingstiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Tabell 3.2 Arbeids- og velferdsetaten driftsutgifter 2006-2013, 1000 kr<sup>11</sup>

Kostnadsgruppe	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prog. 2014
Lønnsutgifter (inkl. refusjoner)	4 722 383	5 086 239	5 751 451	6 168 930	6 552 843	6 473 806	6 907 589	7 331 531	7 380 000
Reise- og opplæringsutgifter	160 908	158 201	193 802	163 611	170 931	165 353	192 733	199 622	210 000
Eksternt bistand	419 972	328 995	398 556	444 818	537 914	677 363	855 371	921 806	958 500
Anskaffelser	201 241	219 379	237 426	195 228	200 905	157 377	171 849	181 698	230 000
Drift og vedlikehold	315 841	302 587	313 462	303 984	255 870	220 843	194 664	199 106	211 500
Kontorutgifter	585 976	718 597	803 218	823 477	883 330	855 525	904 089	806 612	915 720
Bygg og anlegg	733 245	821 657	879 721	944 719	1 030 893	1 082 174	1 079 031	1 122 922	1 070 000
Sum	7 139 566	7 635 655	8 577 636	9 044 767	9 632 686	9 632 441	10 305 326	10 763 297	10 975 720

<sup>10</sup> Kapittel 605 Arbeids- og velferdsetaten, post 01 driftsutgifter. Lønnskostnader er korrigert for lønnsrefusjoner.

<sup>11</sup>Som forrige.

## 4 Hvem bruker NAV og hvilke tjenester de får

I dette kapitlet vil vi gå gjennom hvem som er NAVs brukere og hvilke tjenester de får fra NAV. Hovedfokus ligger på de som mottar statlige og/eller kommunale ytelser og de som trenger bistand for å komme i jobb og ellers for å mestre dagliglivet. Innledningsvis i 4.2 og 4.3 presenteres noen NAV-brukere og deres samhandling med NAV. I 4.2 gir vi videre et overblikk over antall saker om mottakere av ytelser, før vi gjennomgår hovedtrekkene ved noen sentrale ytelser. Videre ser vi nærmere på hvordan saksbehandlingen av henholdsvis statlige og kommunale ytelser preger brukeropplevelsene. I 4.3 beskrives hvordan NAV-kontoret jobber for å bistå brukere med å avklare behov og tilby brukertilpasset oppfølging og bistand for å hjelpe brukere i arbeid.

### 4.1 Vi er alle NAV-brukere

Med NAVs brukere mener vi i denne rapporten alle som til enhver tid mottar ytelser og/eller tjenester fra NAV, samt arbeidsgivere som benytter NAVs tjenester. Det er likevel viktig å presisere at vi alle er brukere av NAV ved at vi hver dag nyter godt av den trygghet kollektive velferdsordninger gir. Videre vil vi alle før eller senere benytte en eller flere av NAVs ytelser og/eller tjenester. Et velfungerende NAV er med på å gi alle innbyggere trygghet om at dersom de kommer i en situasjon der de trenger hjelp fra NAV, så skal NAV fungere godt og yte den hjelpen de trenger. I et samfunnsperspektiv er det også viktig at NAV fungerer godt og bidrar til målsetningen om flest mulig i arbeid. Dette er til det beste for alle innbyggere da det gjør den norske velferdsstaten mer robust og sikrer at det norske velferdssystemet også for fremtiden. Et velfungerende NAV er derfor viktig for flere enn dem som til enhver tid mottar ytelser eller tjenester fra NAV.

Flertallet av brukerne har god forståelse for sin situasjon og vet hvilken type bistand de ønsker fra NAV. Mange kjenner til at ordninger eksisterer, men ikke konkret hva ordningene innebærer og i hvilken grad disse kan hjelpe dem. Andre kan ha vært i lignende situasjoner før og vet hva de kan få av hjelp og støtte, eller har fått informasjon gjennom blant annet venner, kjente, arbeidsgiver og lege eller funnet informasjon på nett eller i gjennom andre kanaler. Noen brukere opplever hverdagen så krevende at de har behov for bistand til å ordne opp og komme videre i livet. Dette kan være som følge av plutselige hendelser i livet som kaster om på hva de fleste opplever som en normal tilværelse, som egen eller nærstående sykdom, arbeidsledighet, skilsmisse eller ektefelles død. Behovet for bistand kan også springe ut av en langvarig, mer strukturell utfordring som kan komme til uttrykk gjennom avbrutt skolegang, rusbruk, svak sosial integrering, manglende fotfeste i arbeidsmarkedet og svak språkkunnskap. Noen brukere har omfattende forventninger og blir skuffet over hva velferdsstaten kan tilby, andre blir positivt overrasket. Noen er fornøyd med bistanden de faktisk får, men opplever NAVs service som for svak.

For svært mange av de som bruker NAV, er økonomisk støtte i form av økonomiske ytelser det viktigste. NAV gir livsoppholdsytelser som kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt ved ledighet eller sykdom (sykepenger, dagpenger ved arbeidsledighet, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd). Livsoppholdsyttelse gis også til personer i visse livssituasjoner, for eksempel knyttet til alder (alderspensjon), fødsel (foreldrepenger) eller pleie av andre familiemedlemmer (pleie- og omsorgspenger). Andre kan få kompensert merutgifter som følge av sykdom (grunnstønad) eller andre livshendelser (fødselsstønad). Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, kan ha krav på stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) fra NAV-kontoret.

De fleste av de som henvender seg til NAV for å få bistand er personer som har nytte av hjelp for å beholde eller komme seg i arbeid eller aktivitet. Informasjon om arbeidsmarkedet, bistand til å søke jobb, avklaring av fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet, kvalifisering og arbeidstrening er sentrale tjenester. Enkelte vil ha behov ut over dette, for eksempel språkopplæring, mestring av rusmisbruk, sosial trening og sosialisering til arbeidslivet eller hjelp til å skaffe seg bolig. I hvilket omfang NAV-kontoret selv kan gi dette avhenger av hvilke kommunale tjenester kommunen har lagt inn i NAV-kontoret. NAV-kontoret kan trekke på andre instanser både i Arbeids- og velferdsetaten og i kommunen.

Bredden i NAVs tjenester fører til at NAVs brukere langt på vei gjenspeiler den norske, voksne befolkning. Alle alderspensjonister er NAV-brukere. I alle barnefamilier er det minst en som er NAV-bruker ved å motta barnetrygd. Alle mødre med nyfødte og de fleste fedre er NAV-brukere enten gjennom fødselsstønad eller foreldrepenger. Alle som er borte fra arbeid på grunn av sykdom ut over arbeidsgiverperioden er NAV-brukere, selv om arbeidsgiver forskutterer sykepenge for mange av dem. Rundt 4 000 deltar hver måned på møter med NAV for å diskutere muligheter for å komme tilbake i arbeid i sykemeldingsperioden. I 2013 lå arbeidsledigheten rundt 67 000 personer, men det var fire ganger så mange som var registrert som arbeidsledige hos NAV- og dermed var NAV-bruker. 180 000 personer hadde nedsatt arbeidsevne og mottok arbeidsavklaringspenger. 60 000 personer deltok på arbeidsrettede tiltak. Over 310 000 personer mottok uføretrygd i 2013. 22 000 enslige forsørgere mottok overgangsstønad fra NAV. Vel 205 000 personer fikk kompensert for merutgifter knyttet til sykdom i form av grunn og hjelpestønad, pleiepenger og omsorgspenger.

Noen brukere mottar flere ytelser og tjenester fra NAV på samme tid. For eksempel kan en motta grunnstønad, barnetrygd, arbeidsavklaringspenger og være på arbeidsmarkedstiltak samtidig. Antall brukere av NAV er derfor ikke lik summen av mottakere av hver enkelt ytelse eller tjeneste. En del mottakere av statlige ytelser mottar også supplerende sosialhjelp. Mange mottakere av uføretrygd deltar også på kommunale tiltak av ulik art. Beregninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort tyder imidlertid på at om lag 2,8 millioner mennesker har vært brukere av NAV i løpet av 2013.

Første del av dette kapitlet handler om mottakere av ytelser. Dette omfatter blant annet alderspensjonister, barnefamilier, personer som mottar stønader som kompensasjon for økte utgifter på grunn av helseproblemer og mange av de uføretrygdene. Det er når brukerne møter NAV at brukeropplevelser skapes – enten de er gode eller dårlige. Vi begynner derfor med å presentere noen av de som mottar ytelser fra NAV. Det er med utgangspunkt i mangfoldet av brukeropplevelser at en får det beste ståstedet for å finne behovet for forbedringer. Brukerhistoriene er typeeksempler på brukere. Et mer representativt bilde av brukernes opplevelser av NAV gis i kapittel 5. Etter en kort oversikt over antall ytelsesmottakere og saker som NAV skal håndtere på en god måte, beskrives hovedtrekkene ved de ytelsene som har størst omfang i 4.2.3 - 4.2.5. Det er dette regelverket brukerne møter og som NAV må forholde seg til i sin tjenesteyting. De som er interessert i nærmere beskrivelser av enkeltordninger henvises til nav.no. Vårt anliggende ved å omtale hovedtrekkene i viktige ytelser, er å vise omfanget av det regelverket brukere og NAV må forholde seg til. Dette gir grunnlag for å forstå kjennetegnene ved de tjenestene NAV må forbedre. Avslutningsvis i gjennomgangen av ytelser går vi gjennom hvordan NAV arbeider med forvaltning av ytelser, siden etatens måte å organisere arbeidet med ytelsesforvaltningen har betydning for brukeropplevelsen. Vi har valgt å gå mest inn på statlige ytelser siden disse har størst omfang og forvaltningen av dem er ensartet. Behandling av søknader om stønad til livsopphold er et kommunalt ansvar og varierer derfor mellom NAV-kontor. Vi gir likevel en beskrivelse av hovedtrekkene i forvaltningen av stønad til livsopphold.

I andre del av dette kapitlet konsentrerer vi oss om de som har behov for tjenester fra NAV for å komme i eller å beholde sitt arbeid. For dem er NAV-kontoret en sentral tjenesteyter. Brukerne av NAVs arbeidsrettede tjenester kommer til NAV fra ulike situasjoner og med ulike behov. Det er disse menneskene NAV skal bistå og vi begynner derfor igjen med brukerhistorier både om enkeltbruker og om arbeidsgivere. Deretter beskrives NAVs måte å følge opp brukere som skal ha arbeidsrettet bistand. Også NAV-kontorets tjenester til de som står langt unna arbeidsmarkedet beskrives.

Formålet i dette kapitlet er å gi en oversikt over arbeidsmåte og brukerbehov, og dermed legge grunnlag for en overordnet beskrivelse av NAVs tjenesteyting og vurdering av nåsituasjonen.

#### **Boks 4.1 Mottakere av ytelser**

Jenny Dahl er NAV-bruker uten å tenke over det. Hver måned kommer barnetrygden på konto. Hun har aldri søkt, bare oppgitt kontonummer. Så kastes livet rundt, hun og ekte-mannen går fra hverandre. Jenny er usikker på fremtidig økonomi. Hun har lite utdannelse og har hatt deltidsjobber siden barna på 2 år og 5 år ble født. Hun hører fra venner og kjente om utvidet barnetrygd, barnebidrag, overgangsstønad og kontantstøtte. En venninne hadde løst det hele med en telefon og å fylle ut et par skjema på nett. Jenny er redd for at bidraget fra ektefellen blir lavt, er usikker på hva hun kan få fra det offentlige og synes det er mye å holde orden på. Hun går på NAV-kontoret. Medarbeideren i skranken skjønner at hun synes det er vanskelig å snakke om skilsmisse og privatøkonomi i mottaket, så de setter seg på et samtalerom. Jenny beskriver sin situasjon og saksbehandleren bistår Jenny i hvordan hun skal gå frem i hennes situasjon. Jenny blir glad for å høre om bidragsveilederen på nett, som kan brukes av foreldre til å bli enige om størrelsen på barnebidraget. Det er betryggende at hun kan be NAV fastsette størrelsen på bidraget, selv om hun hører at saksbehandleren sterkt oppfordrer henne til at de blir enige seg i mellom. Saksbehandleren viser henne hvor på nett søknadsskjemaene ligger og anbefaler henne å ringe NAV om det er mer hun lurer på. Skjemaene er ikke de enkleste å skjønne seg på, så for å være sikker på at alt er i orden, ringer hun for å sjekke utfylling av de feltene hun lurer mest på og for å være sikker på at det er rett vedlegg hun sender inn. Hun er vant til lang ventetid på telefon når hun ringer banken sin og blir overrasket over å få svar nesten med en gang. Hun får bekreftet at hun gjort ting riktig, og sender inn søknadene samme dag.

Mathilde Buvann har endelig fått orden på fordøyelsen, etter at hun fikk vite hun har cøliaki og har tilpasset kostholdet til det. Hun ble litt overrasket da fastlegen fortalte henne at hun kunne få økonomisk støtte fra NAV. Hun søkte på cøliaki og NAV på Google og fant søknadsskjema for grunnstønad med oversikt over nødvendige vedlegg. Hun fylte ut og sendte inn. Vedtaksbrev fra NAV kom etter seks uker og nå kommer pengene på konto hver måned. Hun har hørt fra andre at hun må sende bekreftelse til NAV hvert tredje år om at hun fortsatt har cøliaki. Det forbauser henne også. Det er jo ikke noe som går over.

Trond er 48 år og har vært rusmisbruker fra han var 15 år. Vanskelige familiære forhold, boligsituasjoner, helse- og rusproblematikk og økonomi har gjort tilværelsen vanskelig for ham. Trond har vært fast bruker av NAVs tjenester i hele sitt voksne liv. Han har hatt sosialhjelp som hovedinntektskilde i store deler av tiden og kommunal bolig gjør at han har tak over hodet. Han har i sin lange karriere vært innom mange ulike tiltak og hatt oppfølging fra ulike etater. I perioder synes han hjelpen har vært god, men til tider har NAV-kontoret stilt helt urimelige krav. Likevel har NAV-kontoret vært en av de få, faste punktene i livet hans. Han er innom nesten daglig og ofte treffer han kjente. Tronds helse er svært dårlig og hans

saksbehandler har i samråd med Trond anbefalt at han fremmer en søknad om uføretrygd for å gi en sikker inntekt frem til han eventuelt får bedret sin helsetilstand.

Katrine Kikut venter barn. Sammen med mannen sin planlegger hun hvordan de skal fordele foreldrekvotene før hun søker foreldrepenger. Hun bruker skjemaveilederen på nav.no, fyller ut søknadsskjema, legger ved vedlegg og sender inn. Noen dager senere får hun beskjed om at det var ett vedlegg hun ikke hadde sendt inn. Før det kommer kan ikke NAV behandle saken hennes. Av ulike grunner får hun ikke sendt det inn. Etter noen uker kommer det brev om avslag på søknad fra NAV, fordi saken var utilstrekkelig opplyst. Katrine synes det er unødig firkantet av NAV, klager og sender inn all dokumentasjon på nytt. Denne gangen er hun nøye på at alle vedlegg er med og går innom NAV-kontoret for å få bekreftet at søknaden er komplett. Klagen omgjøres og hun får vedtak om foreldrepenger. At hun og mannen må søke hver for seg og deretter søke NAV hver gang de endrer planer for hvem av dem som skal være hjemme når, synes hun er absurd.

Kåre Kristoffersen nærmer seg 62 år og tenker på å ta ut alderspensjon og samtidig redusere arbeidstiden. Venner har diskutert fordeler og ulemper ved å bruke NAVs nettløsning eller å gå på NAV-kontoret. En av vennene hadde fått vite at beregningsprogrammet han kunne bruke på nett var det samme som NAV-kontoret brukte. En bekjent har opplevd nettløsningen som begrenset. Hun hadde jobbet i utlandet og fikk ikke simulert fremtidig pensjon slik hun hadde håpet på. Kåre jobber full tid og vil gjerne slippe å dra på NAV-kontoret. Han logger seg på hjemmefra en ettermiddag og finner enkelt nettsiden som gjør det mulig å simulere alderspensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt. Etter å ha prøvd ulike alternativer, bestemmer han seg for å diskutere mulighetene for å gå ned til 50 pst. stilling når han fyller 62 med arbeidsgiver. Søknad om alderspensjon sender han inn elektronisk og får elektronisk svar etter et par dager. Vedtatt pensjon blir det simuleringene viste.

Siri Rønsvik lever et rikt og godt liv med barn, kollegaer og venner, men arbeid og økonomi er en stadig utfordring. Med flere arbeidsgivere og varierende arbeidstid svinger inntektene. Belastningsskader gjør at hun nå er sykmeldt fra noen arbeidsforhold, mens hun kan fortsette i andre. Arbeidsgiver forskutterer ikke sykepenge, så hun er avhengig av utbetaling fra NAV. For henne er det ikke opplagt hva hun vil motta i sykepenge. Nå har hun vært i kontakt med NAV forvaltning over ti ganger, har snakket med like mange veiledere og fått like mange ulike svar. Hun vurderer å søke advokatbistand, for hun tviler på om NAV har den kompetansen som trengs. Hadde hun vært på Facebook, ville «vi som hater NAV» vært en side å besøke. Tre uker senere enn NAV lovet, kommer vedtaksbrev og penger på konto.

Andrea 33 år og Isak Krekja 35 år er begge høyt utdannet og venter sitt første barn. De bor i en tre roms leilighet og jobber i gode stillinger. De tjener begge relativt godt. Andrea har bestilt time til 3D ultralyd i uke 12. Det er en gutt, han har en alvorlig hjerneskade og det er usikkert om han vil klare seg etter fødselen. Prognosen innebærer store og omfattende pleie- og hjelpebehov. Som følge av dette blir både Andrea og Isak sykemeldt. Etter fødselen overlever gutten, som får navnet Kristoffer. Siden situasjonen er livstruende, søker de om pleiepenge for Andrea. De sliter med å få etablert en fast kontakt med NAV-kontoret. Familien har behov for å få tilrettelagt bolig og hjelpemidler til barnet. Samhandlingen med Hjelpemiddelsentralen går bedre, men ingen steder møter de noen som tar ansvaret for NAVs samlede tjenesteyting. Kristoffer får stadig akutsituasjoner og langvarige innleggelser de første leveårene, og han betegnes som en palliativ pasient. Isak klarer å jobbe i sin stilling, Andrea faller mere og mere ut av arbeidslivet. Hun skulle ønske at arbeidsgiver kunne tilrettelegge arbeidet bedre, så ville hun klart å jobbe mer. Kristoffers situasjon vil føre til at Andrea og Isak vil ha behov for flere tjenester og ytelser fra NAV fremover. Det kan komme til å dreie seg om barnetrygd, hjelpe- og grunnstønad, hjelpemidler, kommunale tjenester i og utenfor NAV-kontoret, kontantstøtte, omsorgspenger, opplæringspenge, sykepenge,



foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger. Om Kristoffer blir over 18 år vil han ha behov for ulike ytelser og tjenester fra NAV samtidig som han har behov for en rekke andre kommunale og statlige tjenester.

Fakhara Samira er enslig forsørger til fire barn i alderen 3 – 12 år. Hun er en av flere innvandrermødre med spesielt store utfordringer med å skaffe seg jobb. Hun har sosialhjelp som hovedinntektskilde og mottar vedtak om sosialhjelp hver måned etter søknad. Fakhara har jevnlig kontakt med sin faste saksbehandler på NAV-kontoret. Hun har gjennomført introduksjonsprogram for innvandrere. I samarbeid med NAV er Fakhara og saksbehandler enige om at språkkunnskapene bør styrkes ytterligere for å nå målet om fast arbeid. Fakhara innvilges kvalifiseringsprogram hvor første del i hovedsak er rettet inn mot videre språkopplæring. Dermed endres hennes hovedinntektskilde fra sosialhjelp til kvalifiseringsstønad. Hun trenger likevel supplerende sosialhjelp, bo-støtte, barnetillegg og overgangsstønad fra NAV. Etter vel et år med språkopplæring får Fakhara praksisplass. Fakhara har en travel hverdag, men kjenner at hun er nærmere fast arbeid nå enn for 1 år siden.

Brukerhistoriene i boks 4.1 er et bittelite utvalg av møtene mellom bruker og NAV blant annet basert på de innspill ekspertgruppen har fått fra NAVs brukere. Det finnes historier fylt av mer solskinn enn disse, men også historier om hvordan alt går galt i samhandling mellom bruker og NAV. Ekspertgruppen har brukt brukerhistoriene som et utgangspunkt for å se NAV fra brukers ståsted og derved lettere få øye på hva som må til for å bedre brukeropplevelsene. For ekspertgruppen er det samtidig tydelig at det er et meget stort mangfold av brukersituasjoner - og dermed vanskelig å gjennomføre enkle, kjappe tiltak som gjør det vesentlig bedre for alle. Også alminneligheten i brukerhistoriene mener vi er viktig. Det er i stor grad den alminnelige norske mann og kvinne i helt ordinære livssituasjoner som er NAV-bruker. Samtidig står unntakene frem; enkelte brukere er i svært krevende situasjoner. Dette peker på to viktig prinsipp: NAV kan forutsette at de aller fleste brukere har gjengs kompetanse i å omgås forvaltningen og å ta seg frem i offentlige ordninger, samtidig som NAV alltid må være beredt til å bistå de som har behov ut over det vanlige. NAV må sikre høy effektivitet gjennom standardiserte arbeidsmåter for å løse mengden av saker, men må ha rom for å tilrettelegge sine arbeidsmåter for bruker med særlige behov.

#### **4.1.2 Hvor mange søknader får NAV og hvor mange mottar NAVs ytelser?**

De enkelte ytelsene fra NAV svarer til ulike livssituasjoner hos brukeren. En stor gruppe ytelser gjelder barn og familie. En annen er alderspensjonistene. Flere ulike ytelser skal kompensere for bortfall av arbeidsinntekt for personer i arbeidsfør alder. Figuren 4.1 gir en oversikt over grupper av ytelser og hvor mange som mottar de ulike ytelsene.

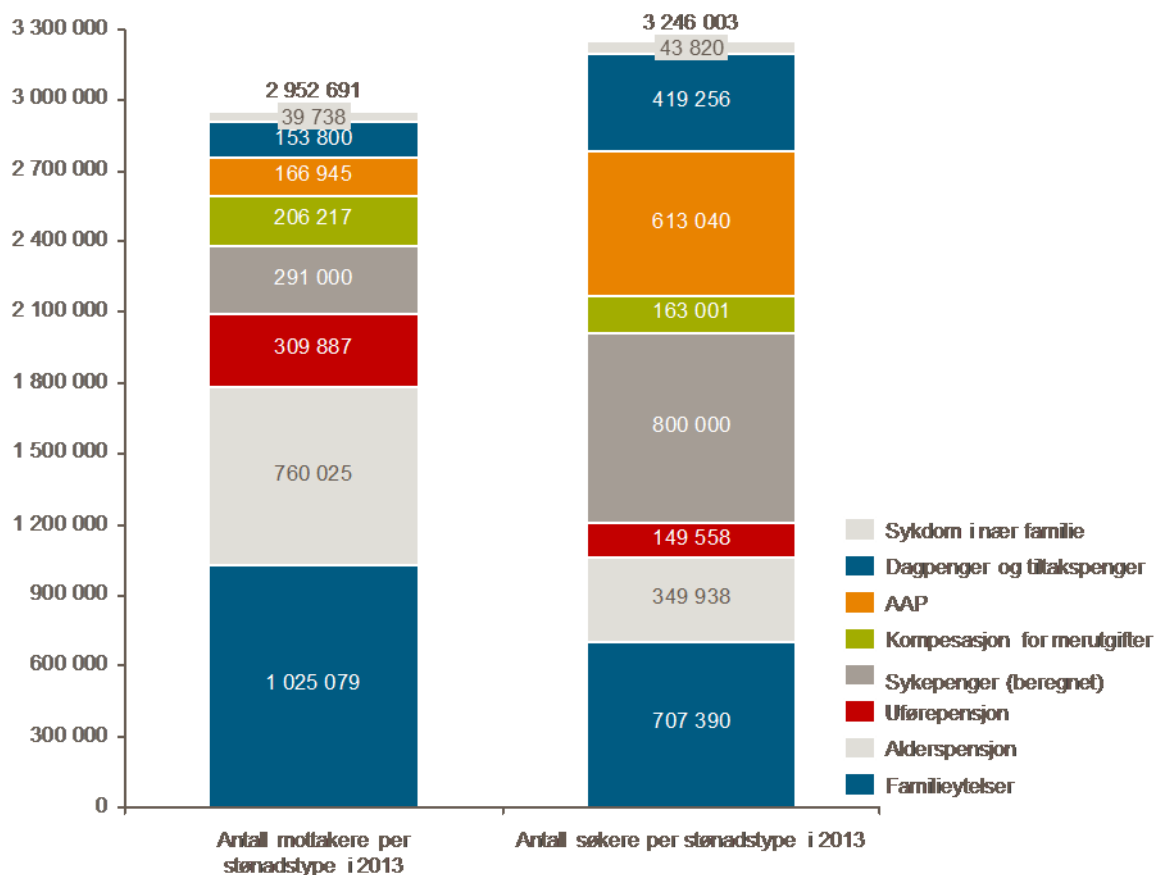
NAV har til en hver tid over 3 millioner løpende stønadsaker. Noen ytelser, som alderspensjon eller uføretrygd, har mange mottakere. Andre ytelser, som de som er knyttet til sykdom i nær familie, har relativt sett få løpende saker. To viktige forhold som har stor betydning for saksmengden av ytelsen er gjennomstrømning og endring av forhold som har betydning for ytelsen.

Gjennomstrømning forteller oss noe om hvor lenge den enkelte mottar en ytelse og hvor mange som er inne på en ordning i løpet av en gitt periode. For eksempel er antall dagpengemottakere erfaringsmessig 3-4 ganger høyere i løpet av året enn gjennomsnittlig antall mottakere. Med et gjennomsnittlig antall dagpengemottakere på 75 000 personer, vil det normalt være 350 000 - 400 000 ulike mottakere i løpet av ett år. Sykepengeperioder er gjennomgående korte og antall sykepengesaker vil derfor være mange ganger høyere enn

gjennomsntillig antall sykepengemottakere. Som det fremgår ovenfor står det i snitt 2,4 personer bak hvert tapte årsverk.

Livet står ikke stille og mange av de som mottar trygd eller stønad har endringer i livene sine som har betydning for rett til ytelsen. Mens det var 77 644 nye alderspensjonister i 2013, var det 350 000 saker på pensjonsområdet. Alderpensjonister og uføretrygdede kan gifte eller skille seg og retten til barnetillegg kan falle bort. Dette gir endringer i utbetalingsraten. Uføretrygdede kan øke arbeidsinnsatsen, slik at uføregrad må reberegnes. Det kan komme nye opplysninger, for eksempel om tidligere inntekt, som gjør at gamle vedtak må revurderes. De som mottar foreldrepenge kan ønske å endre fordeling av foreldrepermisjon mellom mor og far, og dermed endre uttak av foreldrepenge, noe som krever nye vedtak. Mottakere av sykepenge prøver seg i delvis arbeid en periode før de blir helt sykmeldt igjen og har rett på fulle sykepenge. Eller dagpengene skal stoppes fordi mottaker ikke vurderes som reell arbeidssøker, før samme stønadstilfellet tas opp igjen når NAV kommer i kontakt med bruker. Også forhold i regelverket spiller inn. Grunnstønad skal vurderes på nytt hvert tredje år. Sykepenge skal som hovedregel ikke gis for mer enn to til tre uker av gangen. Dagpengemottaker kan ønske ny beregning av beregningsgrunnlaget for dagpenge etter et årsskifte fordi det gir høyere dagpengeutbetalinger. I sum innebærer dette at alle løpende saker kan være gjenstand for revurderinger. Samlet antall saker om økonomiske ytelser i NAV er derfor langt høyere enn antall brukere på de enkelte områdene. I 2013 behandlet NAV 3 246 003 saker knyttet til utbetaling av ytelser.

Dette innebærer at i en gjennomsnittlig måned mottar Arbeids- og velferdsetaten 270 500 saker til behandling. Det er en viss svingning i antall saker fra måned til måned. Med en stor andel av fødslene i sommermånedene, vil mange saker ombarnetrygd, fødselspenge og foreldrepenge være aktuell i denne perioden. Sesongmessige svingninger i arbeidsmarkedet, kombinert med særtrekk i dagpengereguleringen, gir mange dagpengesaker i januar. Store kontrollkjøringer som generer saker som skal følges opp har også betydning for saksmengden. Etter en periode under NAV-reformen, hvor antall saker til behandling økte og ble liggende høyt, har etaten nå gjennomsnittlig 150 000 saker liggende til behandling. Det behandles om lag like mange saker hver måned som det kommer nye saker inn.



Figur 4.1 Gjennomsnittlig antall mottakere og antall saker til behandling for stønadstyper i folketrygden, 2013

Nedenfor går vi gjennom hovedtrekkene i de største ordningene. Mange brukerinnspill handler om å endre regelverk som oppleves som lite hensiktsmessig. Det kan dreie seg om hvem som har rett på ulike ytelser, hvilket grunnlag ytelsen beregnes ut fra, varigheten på ytelsen eller hva som kan gjøre at man mister retten på ytelsen, ønske om unntaksordninger av ulik karakter og omfang eller ønske om økt mulighet for skjønn for NAV. Ekspertgruppens anliggende er å gi et bilde av den komplekse virkelighet som møter brukerne og som NAV forvalter. Gruppen går derfor ikke dypere ned i enkeltordninger for å vurdere hensiktsmessigheten med ulike regler, unntak og særordninger.

### 4.1.3 Familieytelser

Familieytelsene skal kompensere for merutgifter knyttet til å ha barn og bidra til at foreldrene kan ta omsorg for barna eller andre nærstående også ved sykdom eller skilsmisse.

#### 4.1.3.1 Det koster å ha barn

Barnetrygd gis for alle barn under 18 år som er bosatt i Norge. Det er egne regler for barnetrygd ved opphold i EØS-land og andre utland. Enslige forsørgere kan få barnetrygd for ett barn mer enn det man faktisk bor sammen med. Enslige forsørgere som har barn mellom null og tre år, og som mottar utvidet barnetrygd og full overgangsstønad kan også få småbarnstillegg til barnet er tre år. Det er regler for hvem som er enslige forsørgere og når man ikke lengre er det. Dersom foreldrene har inngått avtale om delt bosted for barnet, kan barnetrygden deles likt mellom dem. Om barnet fødes i Norge er det ikke nødvendig å søke om barnetrygd. Moren får vedtak fra NAV om utbetaling av barnetrygd om lag to måneder

etter fødselen. Om man kommer flyttende til Norge, og kan ha rett på utvidet barnetrygd, må man fremme egen søknad om dette.

#### 4.1.3.2 Nybakte foreldre

Nybakte foreldre kan ha rett til ulike stønader, blant annet avhengig av om de har hatt inntektsgivende arbeid før barnet blir født.

De som har vært i arbeid i seks av de siste ti måneder før fødselen, og har en pensjonsgivende inntekt over halvparten av grunnbeløpet på årsbasis, har rett på *foreldrepenger*.

Foreldrepenger tilsvarer lønn, begrenset oppad til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6G). Regelverket for foreldrepenger gir betydelig fleksibilitet til foreldrene, men gir samtidig en rekke bestemmelser å forholde seg til. De må velge mellom 100 pst. utbetaling i 49 uker eller 80 pst. utbetaling 59 uker, tiden skal fordeles på mor og far. Når en har rett på feriepenger har en rett på permisjon fra arbeidsgiver. Det er regler for hvor mye hver av foreldrene må ta ut av den samlede perioden og det er en felleskvote foreldrene kan fordele seg i mellom, gitt at mor er på jobb eller deltar i andre spesifiserte aktiviteter. Foreldrene kan søke om utsettelse. Begge foreldre må fremme søknad. Endringer i fordeling av kvoter, opphold osv. skal behandles av NAV. I noen tilfeller må arbeidsgiver også bekrefte avtale om permisjon ovenfor NAV.

Mange arbeidsgivere forskutterer utbetaling av foreldrepenger som NAV refunderer til arbeidsgiver. Dette er særlig vanlig i virksomheter hvor det er avtale om at arbeidsgiver dekker lønn utover 6G.

De som ikke har rett på foreldrepenger kan ha rett på *engangsstønad* ved fødsel.

Familier som vil ta større del av omsorgen for egne barn, kan søke om *kontantstøtte*. Størrelsen på støtten avhenger av alder på barnet. Om andre enn foreldrene har omsorg for barnet har ikke betydning for utbetalingen, med mindre de som har omsorgen mottar offentlig driftstilskudd, for eksempel deltids plass i barnehage. Barnet må som hovedregel være bosatt i Norge. Arbeidstakere fra EØS-land som er ansatt i Norge, vil likevel ofte ha rett på kontantstøtte under samme vilkår som for barn bosatt i Norge. Dette innebærer at disse søkerne må dokumentere hvordan barnetilsynet er ordnet. Bor foreldrene fra hverandre kan kontantstøtten deles. Da må begge søke.

#### 4.1.3.3 Enslige forsørgere

Enslig mor eller far og som er alene om omsorgen for barn, og som ikke uten rimelig grunn har sluttet i inntektsgivende arbeid inntil seks måneder før, kan få *overgangsstønad*. Regelverket definerer når en regnes som enslig. Stønnen kan gis til yngste barn er åtte år, men maksimalt i tre år. Om en har mottatt overgangsstønad tidligere, kan varigheten bli kortere. Fra yngste barn fyller ett år, stilles det krav til aktivitet for å komme i jobb eller deltakelse i utdanning i minst halvparten av normal arbeidstid. Dette kravet faller bort om en ikke har noen som kan passe barnet. Dette må dokumenteres. Om det er nødvendig for utdanningen kan stønadsperioden forlenges med inntil to-tre år. Er man alene med barn etter at det yngste er fylt åtte år, kan en etter visse regler, få stønad inntil yngste barn fyller ti år. Er barnet særlig tilsynskrevende på grunn av funksjonshemming, sykdom eller store sosiale problemer, kan en på visse vilkår få overgangsstønad fram til barnet fyller 18 år. Enslige forsørgere kan søke om *stønad for barnetilsyn* og om *støtte til utdanning*. Det er egne regler og søknadsprosesser for dette og vedtaket gjelder for ett år av gangen.

Overgangsstønnen utgjør 2,25 ganger G. Overgangsstønnen reduseres mot inntekt ut over et fribeløp. En rekke trygdeordninger som kompenserer for arbeidsinntekt likestilles med arbeidsinntekt.

#### 4.1.3.4 Sykdom i familien

Brukere som har nødvendige ekstraavgifter på grunn av varig sykdom, skade eller medfødte feil og misdannelser (lyte) kan få *grunnstønad*. Med ekstraavgifter menes utgifter som friske personer ikke har og som er stadig tilbakevendende. Dette gjelder blant annet for drift av tekniske hjelpemidler, bruk av proteser, fordyret kosthold ved diett og slitasje på tøy og klær. Regelverket er på enkelte områder relativt detaljert om hvilke typer ekstraavgifter som kan dekkes og hvilken sats som kan gis, på andre områder er det større grad av skjønn og basert på faktiske utgifter. Høyeste sats gir fem ganger mer enn laveste sats. *Hjelpestønad* kan gis til brukere som utøver et privat pleieforhold eller at hjelpestønnen setter brukeren i stand til å opprette et slikt privat pleieforhold. Det er en forutsetning at den som mottar pleie ikke klarer seg uten tilsyn og har behov for hjelp til personlig stell/hygiene og i spisesituasjoner. Når hjelpebehovet vurderes, skal det også legges vekt på behovet for stimulering, opplæring og trening som skjer i hjemmet. *Utvidet hjelpestønad* kan gis. Barn under 18 år som har et pleie- og tilsynsbehov som er vesentlig større enn det som dekkes av ordinær hjelpestønad kan få forhøyet hjelpestønad. Ved vurderingen av pleie- og tilsynsbehovet og hvilken sats som skal gis, legges det vekt på hvor mye den fysiske og psykiske funksjonsevnen er nedsatt, hvor omfattende pleieoppgaven og tilsynet er, hvor stort behovet for stimulering, opplæring og trening er og hvor mye pleieoppgaven binder den som gjør arbeidet. Det er den totale arbeidsbelastningen til den som utfører pleien/tilsynet som er avgjørende, og ikke omfanget av utgifter til leid hjelp eller inntektstap som følge av pleiebyrden. Forhøyet hjelpestønad kan være nesten seks ganger høyere enn ordinær hjelpestønad.

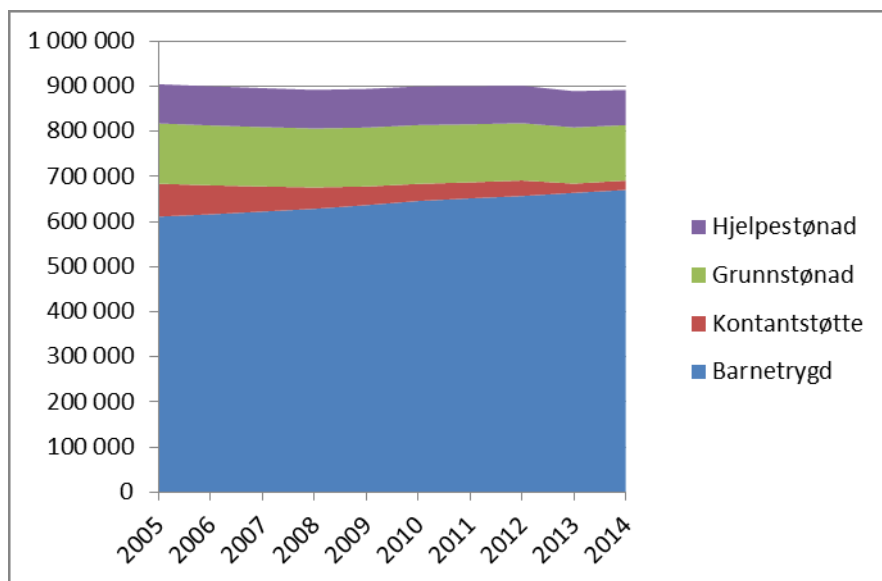
Brukere har rett til *omsorgspenger* dersom de er arbeidstaker og må være borte fra arbeidet på grunn av nødvendig tilsyn og pleie når barnet er sykt. Omsorgspenger er en kortvarig ytelse. Det er bl.a. regler for varigheten av omsorgspenger i ulike situasjoner, hvordan retten deles mellom foreldre som ikke bor sammen, hvem som kan motta omsorgspenger og når arbeidsgiver har plikt til å forskuttere omsorgspenger mm.

Dersom en har omsorg for barn under tolv år som er eller har vært innlagt i helseinstitusjon, eller som er behandlet poliklinisk, kan bruker har rett til *pleiepenger* fra NAV. Barnet må ha behov for kontinuerlig tilsyn og pleie i mer enn syv kalenderdager for at bruker skal ha rett til pleiepenger. Hvis barnet har en livstruende eller annen svært alvorlig sykdom eller skade, kan en ha rett til pleiepenger fra første dag. I disse tilfellene kan begge foreldrene ha rett til pleiepenger samtidig, dersom det er behov for dette.

I utgangspunktet har en ikke rett til pleiepenger hvis barnet har en varig sykdom. Sykdommen anses som varig når den etter all sannsynlighet vil vare i to til tre år eller mer. Men dersom den varige sykdommen er livstruende eller svært alvorlig, kan en likevel ha rett til pleiepenger i startfasen av sykdommen eller i ustabile faser. Hvis barnet har en svært alvorlig, progredierende sykdom kan du ha en kontinuerlig rett til pleiepenger frem til barnet fyller 18 år selv om sykdommen er varig. Du kan få graderte pleiepenger når barnet trenger kontinuerlig tilsyn og pleie, men hvor barnet har tilsyns- eller avlastningsordning deler av dagen eller noen dager i uken. Ytelsen kan graderes ned til 50 prosent. Pleiepenger for et sykt barn gis så lenge barnet trenger kontinuerlig tilsyn og pleie og vilkårene for øvrig er oppfylt. Pleiepenger kan også gis for pleie av en nærstående i hjemmet i livets slutfase.

Beløpet som utbetales i pleiepenger og omsorgspenger beregnes på samme måte som for sykepenger.

Etterlevende etter et dødsfall kan få *gravferdsstønad*. Stønnen er behovsprøvd og skal dekke faktiske og nødvendige utgifter til gravferden opp til et beløp som fastsettes årlig. Det er særlige regler for blant annet lang bæretransport, dødsfall utenfor Norge og yrkessykdom.



Figur 4.2 Antall mottakere av utvalgte familieytelser

#### 4.1.4 Livsoppholdsytelser ved ledighet og sykdom

##### 4.1.4.1 Arbeidsledighet

Dagpenger under arbeidsledighet skal kompensere for midlertidig bortfall av arbeidsinntekt for personer med tilknytning til arbeidsmarkedet. En som har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent, har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 1,5 G i fjor, eller minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene, kan ha rett på dagpenger under arbeidsløshet. En må være reell arbeidssøker, og registrert som arbeidssøker hos NAV. Bruker må være villig til å ta en hver type arbeid og til å være geografisk mobil. Størrelsen på dagpengene fastsettes ut fra inntekt før en ble ledig, og utgjør 62,4 pst. av tidligere inntekt (arbeidsinntekt og enkelte trygdeutbetalinger). Om en har bidragsplikt eller forsørger barn under 18 år, har en krav på barnetillegg. Hvis begge foreldre får dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, utbetales tillegget til én av dem. Dagpengeutbetalingene reduseres dersom den ledige er i arbeid. Dette beregnes hver 14 dag, basert på et meldekort innsendt av bruker med opplysninger om hvor mye bruker har arbeidet i perioden. En kan motta dagpenger i inntil ett eller to år, avhengig av arbeidsinntekten før bruker ble arbeidsledig. Personer som er selvforskyldt arbeidsledig, enten fordi de har sagt opp en jobb, avslår tilbud om jobb eller tiltak eller på andre måter viser at de ikke er reelle arbeidssøkere, mister rett til dagpenger for en periode. Som hovedregel kan man ikke motta dagpenger mens man studerer og man må være bosatt i Norge. For kortere perioder kan en ta med dagpenger til andre land og søke jobb der. Det er egne regler for dagpenger til helt eller delvis permittert, EØS-borgere og nydimittert vernepliktig og ved etablering av egen virksomhet.

##### 4.1.4.2 Sykepenger

Sykepenger skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for de som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Mange sykefravær varer kortere enn de 16 dagene arbeidsgiver har lønnsplikt. Siden vi her er opptatt av ytelser fra NAV omtales ikke regelverk knyttet til dette her. Bruker må ha vært i jobb i minst fire uker. For å få rett til sykepenger fra NAV må arbeidsuførheten dokumenteres med erklæring fra lege eller enkelte andre helseprofesjoner. Inntektsgrunnlaget for sykepenger må utgjøre minst 50 pst. av grunnbeløpet. Sykepenger skal tilsvare ordinær lønnsinntekt opp til 6G. Det er en rekke regler for håndtering av lønnsendringer, variabel inntekt, provisjon, ulempetillegg osv. Ved vesentlige endringer i

lønnen sammenliknet med tidligere år, skal NAV vurdere om endringene er reelle. Mange arbeidstakere har tariff- eller arbeidsavtaler som innebærer at arbeidsgiver dekker et eventuelt gap mellom 6G og lønn. For å ha rett til sykepenger skal bruker så tidlig som mulig forsøke seg i arbeidsrelatert aktivitet. Bruker og arbeidsgiver skal innen fire uker lage en oppfølgingsplan for hvordan sykemeldte kan komme raskest mulig tilbake til arbeid. Dersom den sykemeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet. Ved langvarig sykmelding vurderes det også om den sykemeldte er arbeidsufør når det gjelder ethvert høvelig arbeid. "Vurdering av arbeidsmulighet/Sykmelding" fra legen kommer med fire gjennomslag og er søknadsblanketten for sykepenger. Del A skal sendes til NAV, del B skal bruker beholde, del C skal til arbeidsgiver og del D skal til den som betaler ut sykepenger, enten NAV eller arbeidsgiver. Manglende arbeidsrettet aktivitet kan føre til stopp i sykepengene. En kan få sykepenger i inntil ett år. For igjen å få rett til sykepenger fra NAV, må den sykemeldte har vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at den sist fikk sykepenger fra NAV

#### **4.1.4.3 Arbeidsavklaringspenger (AAP)**

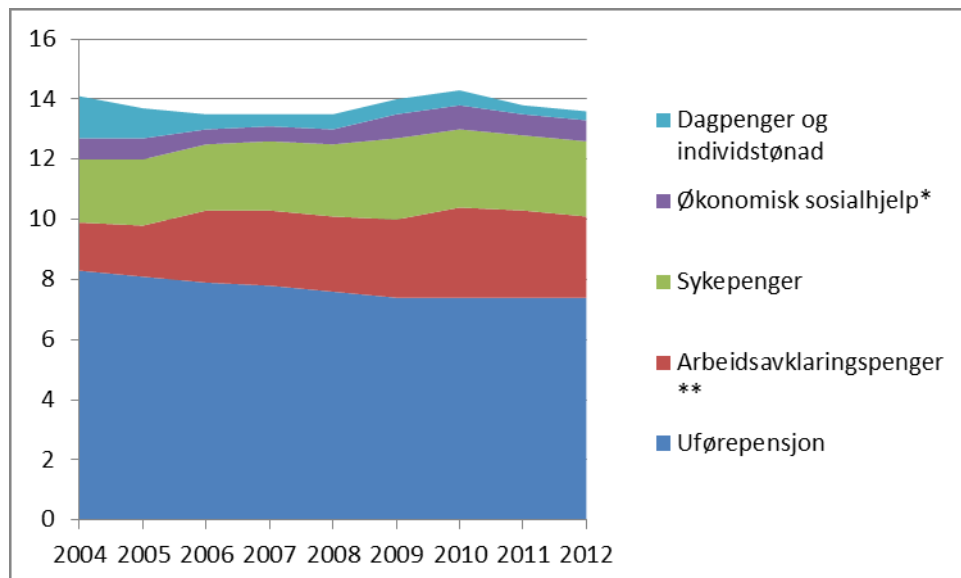
Arbeidsavklaringspenger skal dekke utgifter til livsopphold mens man får aktiv behandling, deltar i arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde arbeid. For å få innvilget AAP må arbeidsevnen være redusert med minst 50 pst. grunnet sykdom, skade eller lyte og man må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden siste tre år. NAV foretar sammen med bruker en arbeidsevnevurdering som grunnlag for å vurdere om personen fyller vilkårene. Dette er en helhetsvurdering av brukers arbeidsmuligheter, der helseforhold og funksjon er viktige faktorer for arbeidsevnen. Arbeidsavklaringspenger utgjør 66 pst. av inntektsgrunnlaget. Størrelsen på utbetalingen påvirkes også av om man var under 26 år når sykdommen oppstod, om det er yrkesskade og eventuell forsørgerbyrde. Man kan også få tilleggsstønader for å dekke utgifter til studiemateriell, barnetilsyn, reiser med mer. Arbeidsavklaringspenger kan mottas mens man venter eller er under behandling/tiltak, samt i en begrenset periode etter endelig avklaring og kvalifisering mens man søker jobb eller uføretrygd. Personer som mottar AAP må holde NAV orientert om sin situasjon ved å sende inn meldekort hver 14. dag. Meldekortet er en egenerklæring om arbeid, aktivitet eller fravær fra aktivitet. Dersom man utfører inntektsgivende arbeid, skal AAP som utgangspunkt reduseres etter antall timer i lønnet arbeid. Som hovedregel kan man motta arbeidsavklaringspenger i fire år. I særlige tilfeller kan stønadsperioden forlenges utover fire år.

#### **4.1.4.4 Uføretrygd**

Stortinget har vedtatt å innføre uføretrygd fra 1.1.2015 som erstatning for dagens uførepensjon. Dagens uførepensjonister overføres til nytt regelverk. Her beskrives det nye regelverket. Vi omtaler ikke overgangsordninger.

Uføretrygden skal sikre inntekt til de som blir varig uføre og som ikke lenger kan jobbe på grunn av uførheten. For å ha rett til å få uføretrygd må sykdom og/eller skade må være hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt og hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført. Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom og/eller skade. Mottar man arbeidsavklaringspenger på søknadstidspunktet, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 40 prosent. Skyldes uførheten en godkjent yrkesskade eller yrkessykdom, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 30 prosent. Størrelsen på uføretrygden utgjør ca. 66 pst. av gjennomsnittsinntekten i de tre beste av de fem siste årene før man ble arbeidsufør og justeres i forhold til uføregraden. Hvis man har hatt lav eller ingen inntekt gjelder en garantert minsteytelse. Uføretrygden reduseres dersom man har mindre enn 40 års trygdetid. Forsørger man barn

under 18 år kan man ha rett til barnetillegg på inntil 0,4 G pr barn. Størrelsen på barnetillegget avhenger av samlet inntekt. Det er egne regler for unge uføre og personer med yrkesskade. Innvilget uføregrad beholdes, uavhengig av hvor stor eller liten inntekt man har ved siden av. Hvert år kan man tjene inntil beløpsgrensen på 0,4 G i tillegg til forventet inntekt etter uførhet. Ved inntekt over inntektsgrensen, beholder man en andel av uføretrygden. Hvor mye er individuelt, og avhenger av inntekt før uførhet og størrelsen på uføretrygden.



Figur 4.3 Personer som er helt eller delvis ute av arbeidslivet etter ytelse. Andel av befolkningen. 2004- 2012.<sup>12</sup>

\* Andelen personer på sosialhjelp er underestimert fordi det er gjort en prioritering av statustilhørighet for å unngå dobbelttelling.

\*\* Før 2010: Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad

#### 4.1.4.5 Kommunale stønader

Brukere som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på stønad til livsopphold, også kalt økonomisk sosialhjelp. Dette er en behovsprøvd ytelse, som skal ta sikte på å gjøre den aktuelle personen selvhjulpent. Kommunen kan i særlige tilfeller yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Forvaltning av økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvar og foregår i NAV-kontoret.

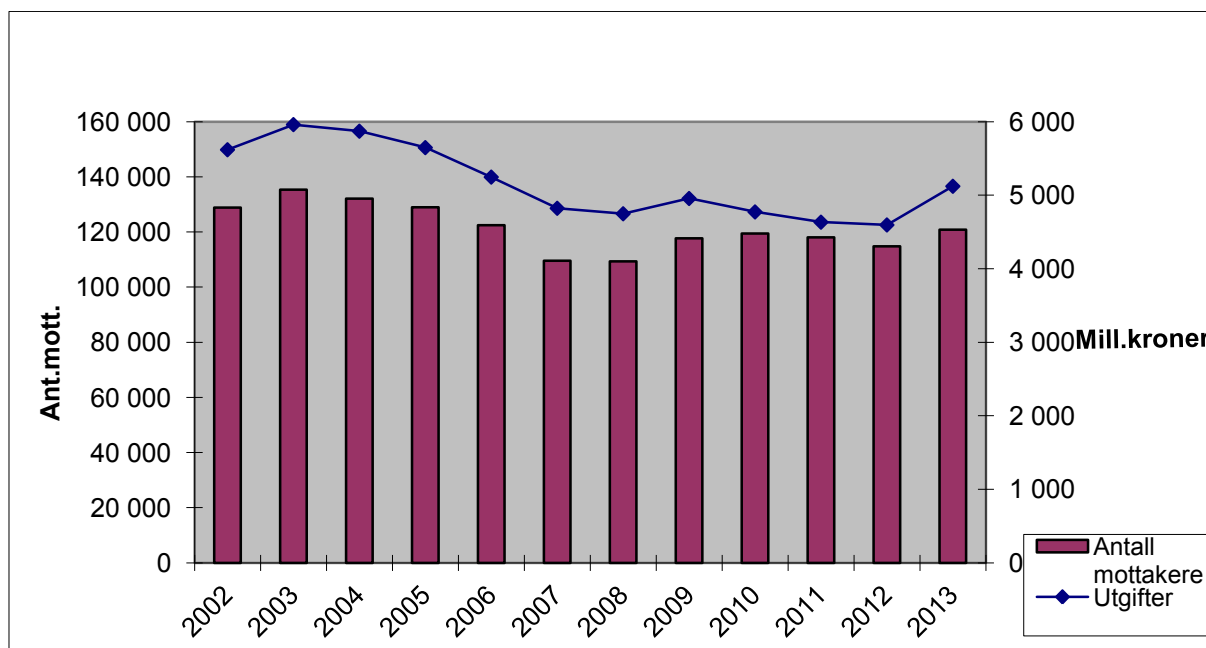
Totalt mottok 120 800 personer, eller 3,1 pst. av befolkningen over 18 år, stønad til livsopphold i løpet av 2013, noe som er en økning på 5 prosent fra året før. Dette tallet omfatter både personer som mottar stønad til livsopphold (supplerende stønad) i tillegg til annen inntekt eller stønad, og personer som har stønad til livsopphold som hovedkilde til forsørgelse. Tar man hensyn til at en del stønadsmottakere forsørger barn og ektefelle, er det i overkant av 5 pst. av befolkningen som lever i husholdninger som mottar stønad til livsopphold i løpet av et år. Det er til dels store ulikheter i utviklingen i stønad til livsopphold mellom kommuner. Av mottakerne av stønad til livsopphold i 2013 var 37 pst. under 30 år. Dette var samme andel som for årene før. Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av mottakerne av stønad til livsopphold. Denne andelen var 36 pst. i 2013.

<sup>12</sup> Fra 2008 til 2009 var det brudd i statistikken i Statistisk Sentralbyrås System for persondata (SFP). Bruddet innebar ulike kriterier for hvem som ble registrert på de ulike ytelsene fram til og med 2008 og fra og med 2009 og utover. Dette gjør at tallene for disse to tidsperiodene ikke er helt sammenlignbare.



Økningen de senere årene må blant annet ses i sammenheng med at antall personer med innvandrerbakgrunn i befolkningen har økt.

Figur 4.4 viser utviklingstrekk i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp og utgifter i perioden 2002 til 2013. Vi går ikke nærmere inn på det her, men utviklingen i arbeidsmarkedet og innvandringen i perioden 2002-2013 er viktige bakgrunnsfaktorer når en skal studere sosialhjelpsbefolkningen. Innenfor denne perioden er også nye ordninger innført, som i noen grad har «avlastet» utgiftene til sosialhjelp, introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, «ny sjanse», kvalifiseringsprogrammet og supplerende stønad for eldre innvandrere over 67 år. I 2002 var 128 814 personer registrert som sosialhjelpsmottakere. Innføringen av introduksjonsstønad midt i et statistikkår medførte noen utfordringer for sosialhjelpsstatistikken og økningen fra 2002 til 2003 kommer hovedsakelig på grunn av dette og den felles rapporteringer som var for de to ordningene den gangen. Fra 2004 og frem til 2006 har vi hatt en relativt flat og jevn utvikling, både i utgifter og antall mottakere. Nedgangen på antall sosialhjelpsmottakere har aldri vært så stor som i 2007, da den var på hele 10,5 pst. 2008-tallene var nesten identiske med tallene fra året før, mens i 2009 var det økning på antall mottakere på 7,6 pst. Årene 2010 til 2012 var relativt stabile. I 2013 økte utgiftene kraftig, med hele 12 pst. i faste priser. Siden antallet mottakere av økonomisk stønad ikke økte proporsjonalt med utgiftene i fjor, kan det tyde på at størrelsen på stønaden har økt.

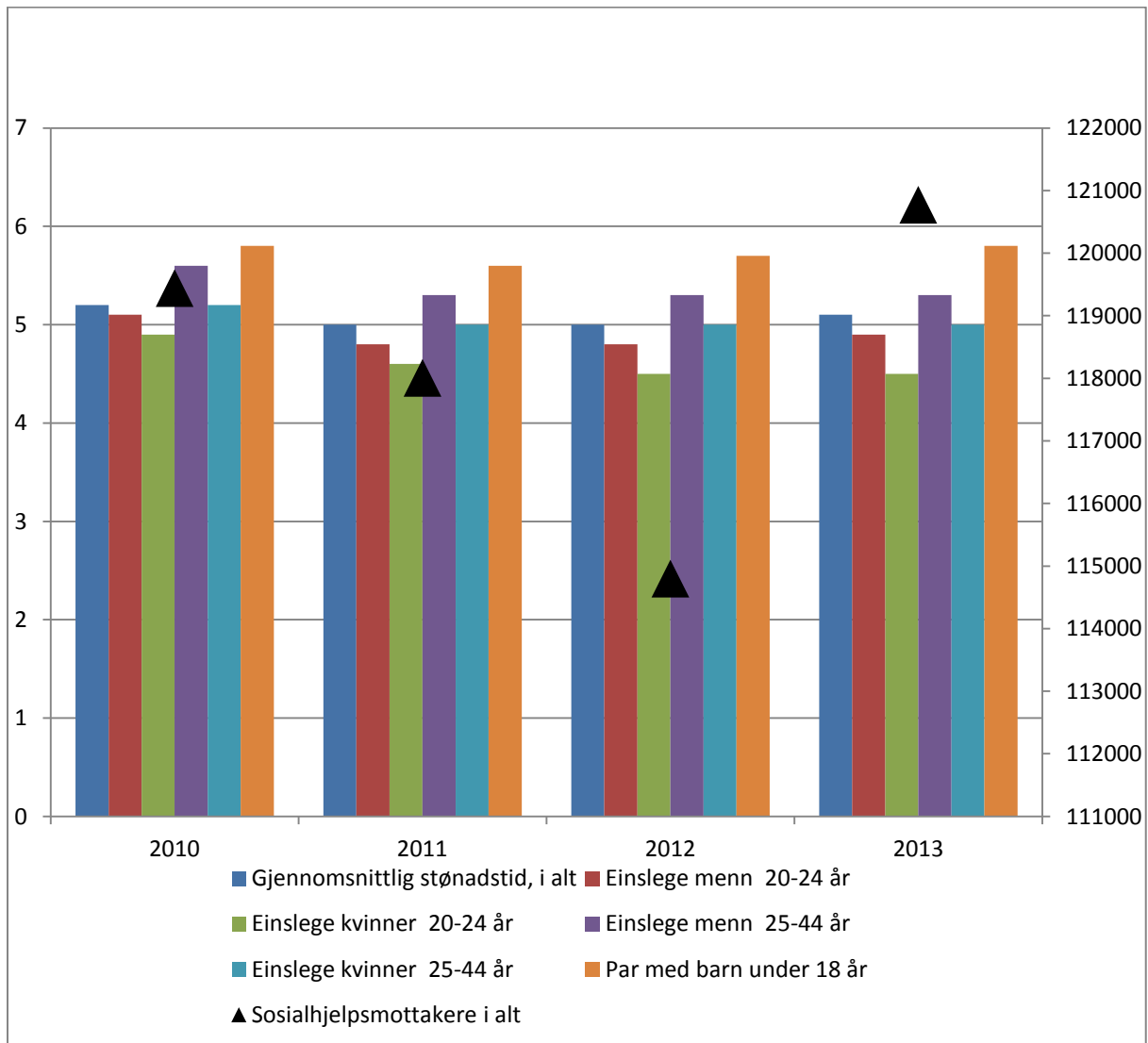


Figur 4.4 Utgifter til økonomisk sosialhjelp (2013- kroner) og antall stønadsmottakere 2002- 2013

Et flertall av mottakerne av stønad til livsopphold har et midlertidig og forbigående hjelpebehov. Gjennomsnittlig stønadstid i 2013 var 5,1 måneder. Nesten halvparten (47 pst.) mottok stønad inntil tre måneder i 2013, mens 21 pst. mottok stønad i kun én måned. En ikke ubetydelig andel av mottakerne av stønad til livsoppholdsom mottar stønad over lang tid, er gjengangere eller har høy grad av stønadsavhengighet. 35 pst. av mottakerne hadde stønad til livsopphold i seks måneder eller mer i 2013, mens 11 pst. av mottakerne hadde stønad gjennom hele året.

Figur 4.5 gir en oversikt over gjennomsnittlig stønadstid totalt og etter familiefase, for de siste fire årene. Gjennomsnittlig stønadstid har holdt seg på omtrent samme nivå i denne perioden.

Statistikken viser at stønadstiden er høyeste for par med barn under 18 år. Deretter finner vi enslige menn i aldersgruppen 25-44 år og enslige kvinner i samme alderskategori.



Figur 4.5 Gjennomsnittlig stønadstid (mnd) etter familiefase, og antall sosialhjelpsmottakere i alt. 2010- 2013.

I 2013 hadde 41 pst. av de som mottok stønad til livsopphold denne stønaden som hovedinntektskilde. Etter innføringen av kvalifiseringsprogrammet har denne andelen vært synkende i perioden 2006-2011, men økt med et halvt prosentpoeng de siste to årene (2012-2013). Om lag 1/3 av mottakerne av stønad til livsopphold, eller 40 226 brukere, mottar stønad til livsopphold som supplement til ytelser fra folketrygden. 14 prosent av disse mottok arbeidsavklaringspenger, mens 9 prosent mottok uføretrygd. I underkant av 13 pst. var registrert med enten heltids- eller deltidsarbeid som viktigste arbeidsstatus i 2013. Dette er samme andel som året før. 39 pst. var registrert arbeidsledige, en økning på 2 prosent fra året før. 29 pst. var ikke aktive arbeidssøkere.

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Programmet skal bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Deltakerne mottar en lønnsliknende stønad tilsvarende 2G som er skattbar. 8811 personer deltok i kvalifiseringsprogrammet i løpet av 2013, en nedgang på 968

personer fra året før. Dette omfatter både løpende og avsluttede programmer. De fleste deltakerne var i aldersgruppen 30-39 år (30 pst.), mens 19 pst. var under 25 år. Oslo og Akershus har den største andelen av deltakere i programmet med henholdsvis 24 pst. og 10 pst. av det totale antallet.

Om lag halvparten av kommunene har valgt å legge introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere til NAV-kontoret. Deltakere i dette programmet har rett på introduksjonsstønad. Denne utgjør i dag 2G og er skattbar.

#### **4.1.5 Pensjon**

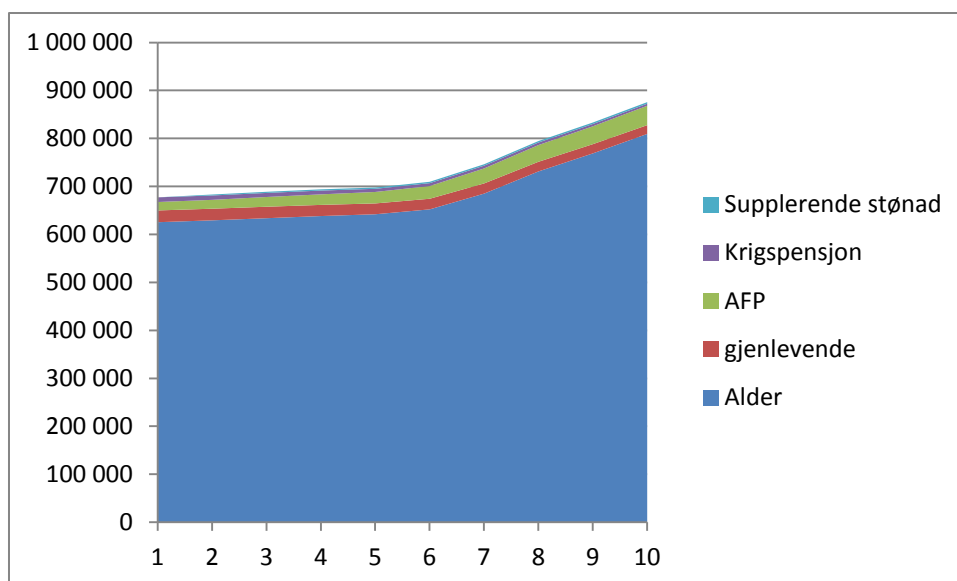
Man kan begynne uttak av *alderspensjon* etter fylte 62 år. Noen har ikke høy nok opptjening til å starte uttaket når de er 62 år og må vente til de fyller 67 år. Alderspensjonister kan fritt kombinere alderspensjon med arbeid uten at pensjonen blir redusert. Selv om hovedprinsippet, at det alltid skal lønne seg å arbeide, er enkelt, er opptjeningsregler og regler for uttak kompliserte. Det kompliseres ytterligere ved at mange har AFP og privat opptjening av alderspensjon i tillegg til folketrygdens pensjon. Siden størrelsen på den månedlige pensjonsutbetalingen blant annet avhenger av pensjonsopptjeningen, uttaksalder, uttaksgrad og om ektefelle har egen inntekt og botid i landet er det i praksis ikke mulig for bruker selv å regne ut hva alderspensjonen blir. Nettjenesten «Din Pensjon» gir bruker oversikt over hele sin samlede pensjonsøkonomi, både fra folketrygden og fra andre pensjonsordninger. Basert på informasjon herfra vil bruker kunne søke om alderspensjon.

*Gjenlevendepensjon* skal bidra til å sikre inntekt til livsopphold etter dødsfall for gjenlevende ektefelle, registrert partner eller samboer. Også skilte kan i visse tilfeller ha krav på gjenlevendepensjon. Ytelsen justeres etter egen inntekt og kan bortfalle dersom man gifter seg eller får barn med andre. Det er egne regler om forholdet mellom gjenlevendepensjon og andre ytelser. Bruker må selv søke NAV om ytelsen. Gjenlevende ektefelle som jobber, er reell arbeidssøker, går på skole eller studerer, kan oppfylle vilkår for stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad eller flytteutgifter som ellers ytes sammen med overgangsstønad.

Personer som har fått men eller nedsatt arbeidsevne som følge av skade eller påkjenninger under sjøtjeneste, militær tjeneste, motstandsarbeid eller politisk fangenskap under krigen 1939-1945 kan få krigsinvalidpensjon. Etterlatte kan ha rett på krigspensjon. Dette gjelder også andre som er påført skade som følge av krigsulykke eller hendinger som skyldes krigen.

Personer som har oppholdstillatelse og er bosatt i Norge, men har kort botid og ikke har tjent opp rett til alderspensjon kan få supplerende stønad. Stønaden er behovsprøvd og all inntekt fra Norge og utlandet blir regnet med. Inntekten til eventuell ektefelle, samboer eller registrert partner blir også regnet med. Stønaden blir også behovsprøvd mot formue. Stønaden innvilges for tolv måneder av gangen. To ganger i løpet av stønadsperioden må bruker på oppfølgingssamtaler hos NAV-kontoret. Dersom bruker oppholder seg utenfor Norge i mer enn 90 dager i løpet av stønadsperioden, faller retten til stønad bort.

Barn som mister en eller begge foreldrene kan få barnepensjon frem til barnet fyller 18 år. Det er egne regler for barnepensjon og barnets aktivitet mellom 18 år og 21 år. Størrelsen på barnepensjonene beregnes som andel av grunnbeløpet og avdødes botid i Norge.



Figur 4.6 Antall mottakere av pensjonsytelser

#### 4.1.6 Forvaltningsenheter

NAV administrerer et stort antall løpende saker, noen avsluttes, i andre kommer det nye opplysninger til som krever behandling og nye søknader som skal vurderes. Ovenfor har vi presentert hovedtrekkene i regelverket for de største ordningene. På samme måte som brukerhistoriene ikke gir mer enn et lite innblikk i de mangfoldige møtene mellom bruker og NAV, gir vår gjennomgang bare en liten kikk inn i folketrygdens og sosialtjenestelovens regelverk. Med mange brukere, et høyt antall saker og et stort antall ulike ytelser med til dels komplisert regelverk, må arbeidet organiseres med sikte på effektiv og lik behandling av søknader.

Gjennom NAV-reformen har NAV etablert egne forvaltningsenheter. Disse ble etablert ved å samle ansvar, medarbeidere og kompetanse knyttet til ytelsesforvaltning i hvert fylke til en organisatorisk enhet, ofte lokalisert på flere steder i fylket. Etableringen av disse enhetene ble vurdert av en egen ekspertgruppe som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Den avgav rapporten *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte* den 24. juni 2010, hvor den anbefalte å videreføre den grunnleggende strukturen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter med noen justeringer.

Arbeids- og velferdsetaten er nå i ferd med å foreta en ytterligere samling av de enkelte ytelsesområdene, slik at hver ytelse ikke skal behandles i alle fylker, men på kun noen av forvaltningsenhetene. Spesialiseringen gjennomføres puljevis i perioden 2013-2018, og må sees på bakgrunn av behovet for å styrke kvaliteten og produktiviteten i saksbehandlingen ved å etablere mer robuste enheter. Samtidig er spesialisering innenfor ytelsesområdene et vesentlig premiss for arbeidet med å modernisere etatens IKT-systemer mot mer tilrettelegging for selvbetjeningsløsninger.

I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet viser erfaringene fra pulje 1 av spesialisering som ble gjennomført høsten 2013, at det er utfordringer med både kvalitet og produktivitet slik forvaltningsenhetene hittil har vært organisert – dvs. at alle ytelser har blitt saksbehandlet i alle fylker. Når det gjelder de mindre ytelsene, opplyser etaten at det i realiteten ikke vært noe fagmiljø i den enkelte enhet – i mange sammenhenger er det kun en eller to ansatte som har arbeidet med ytelsen. Det har heller ikke vært noe samarbeid på tvers. Dette har medført svært store ulikheter mellom fylkene på hvordan søknader har blitt vurdert og håndtert, og brukere

har opplevd å bli ulikt behandlet avhengig av bosted. Det har vist seg at det selv på relativt «store» ytelse har vært vanskelig å sikre et faglig samarbeid som sikrer lik praksis og utveksling av erfaring. Dette underbygges i funn fra etatens internrevisjon og Riksrevisjonen. Vi viser også til vår omtale av kvaliteten i ytelsesbehandlingen i kap. 7.

Spesialiseringen så langt har avdekket at flere enheter har hatt en praksis hvor ulike typer oppgaver har vært nedprioritert eller ikke håndtert korrekt. Spesialiserte avdelinger har større mulighet til å gripe tak i slike problemstillinger og bygge opp tilstrekkelig kompetanse også på mindre, og mer sjeldne, deler av saksbehandlingen uten at det medfører behov for flere ansatte.

Det har videre vært svært ulik produktivitet og bemanning i de ulike enhetene. Det betyr at saksbehandlingstiden for bruker har variert basert på geografi. På noen områder viste tall fra før spesialiseringen at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på en ytelse kunne være dobbelt så lang i ett fylke som et annet. Etaten forventer større bruk av standardiserte prosesser, likere regelavendelser og likere saksbehandlingstid når spesialiseringen «har satt seg» og kompetansen er bygget opp. Det forventes at antall ansatte saksbehandlere på de ulike ytelsene vil kunne reduseres og ressurser overføres til andre deler av etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at erfaringene så langt viser at de tilsiktede effektene blir oppnådd.

#### **4.1.7 Saksbehandlingsprosess for folketrygdytelsene**

I tilbakemelding fra brukerne går det igjen at det er vanskelig å komme i kontakt med sin saksbehandler for ytelsessaker, vanskelig å få vite hvor i systemet saken ligger og få snakke med den som har saken. Deler av denne frustrasjonen hos brukeren kan ha sammenheng med hvordan NAV behandler innkomne saker. Ekspertgruppen ser det derfor som nødvendig å gå i noe detalj i Arbeids- og velferdsetatens prosesser for behandling av søknader om folketrygdytelse. Vi vil bruke Katrine i Moss omtalt nedenfor som eksempel på en som søker om en ytelse.

Når Katrine sender sin søknad om foreldrepenge til NAV, kommer den til NAVs sentrale postmottak. Der skannes den og tilordnes brukers personnummer. Samtidig registreres det hvilken sakstype det er og saken legges i en felles kø for den typen saker. Katrines sak vil derfor samme dag den er mottatt av NAV ligge i foreldrepengekøen hos forvaltning i Østfold. Dagen etter vil en medarbeider vurdere om søknaden er komplett. Er den det, legges den til behandling. Er den mangelfull, for eksempel fordi det mangler et vedlegg, skal Katrine straks få beskjed. Hun vil få et brev hvor hun blir bedt om å sende inn vedlegget. Frem til Katrine sender inn det vedlegget som manglet ligger saken hennes i en ventekø. I første omgang forutsetter vi at Katrine sender inn det manglende vedlegget. Vi skal komme tilbake til hva som skjer dersom hun ikke gjør det.

Saken er altså komplett og kan behandles. Saken tilordnes ikke en saksbehandler, men rykker fremover etter hvert som eldre saker blir behandlet. Når Katrines sak er blitt den eldste, får den en saksbehandler, blir behandlet og lagt videre for endelig vedtak, beregning og fremtidig utbetaling. All saksbehandling er dokumentert i saksbehandlingssystemet. En ny saksbehandler fatter vedtaket (lovbestemt to trinns saksbehandling), det sendes vedtaksbrev til Katrine, saken går til automatisk utbetaling og Katrines sak er igjen uten saksbehandler.

Nå vil Katrine, som mange mottakere av foreldrepenge endre på de planene hun og mannen har lagt. Endringer i uttak av foreldrepenge må hun søke NAV om. På ny sender hun søknad med eventuelle vedlegg, søknaden blir skannet, kontrollert, funnet i orden og lagt i felles kø. Hvilke av saksbehandlerne på foreldrepenge som får saken, avhenger av hvem som har ledig

kapasitet når Katrines sak er blitt eldst. Den kan være samme saksbehandler, men også en annen. De tidligere dokumentene ligger på saken, søknaden er vanlig for NAV. Vedtak kan være raskt å fatte, men kan også kreve mer omfattende vurderinger avhengig av andre forhold i Katrines sak.

Men hva hvis saken ikke var så enkel? Om nå Katrine ringte NAV og ville snakke med saksbehandleren fordi hun ikke skjønnte hvilket vedlegg som manglet? Saken har vært vurdert av en saksbehandler når den kom, men har nå ingen saksbehandler. Derimot kan kontaktsenteret hente opp saken, se hva som mangler og forklare Katrine det. Det viktigste for Katrine er å skjønne hva som mangler, men hun er kanskje litt forbauset over at det ikke er hennes saksbehandler som svarer henne. La oss anta at resultatet av saksbehandlingen etter at Katrine endret planlagt uttak av foreldrepenger førte til at hun fikk utbetalt et annet beløp enn hun hadde forventet. Hun setter seg ned, ser gjennom sitt eget regnestykke, kan ikke skjønne at det er feil og ringer på nytt NAV for å snakke med saksbehandler. Dette spørsmålet går ut over kontaktsenterets kompetanse, så de må sette telefonen videre til forvaltning. For å sikre rask håndtering av telefoner er det til en hver tid medarbeidere innenfor ulike ytelsesområder som har som primæroppgave å ta innkommende telefoner. Katrine kommer til en av disse. Katrine får lagt frem sin sak, får forklart hva NAV har gjort og det blir enighet om hva som er riktig. Var det en feil på NAVs side, sørger saksbehandler for at den blir rettet opp. Katrine er igjen fornøyd med utfallet, men fortsatt usikker på det med sin saksbehandler – hvem var det egentlig hun hadde snakket med? Ekspertgruppen har oppfattet at mange brukere har forventning om å snakke med «sin saksbehandler» og blir usikre på sin saks fremdrift og utfall når den ikke har saksbehandler.

Før vi forlater Katrine skal vi gå tilbake til det punktet hvor NAV oppdaget at det manglet et vedlegg og sendte henne et brev hvor de ba hennes sende inn det manglende dokumentet. I samme brev blir hun gjort oppmerksom på at saken vil kunne bli avslått dersom det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger til å behandle den innen en viss frist. Av ulike grunner får ikke Katrine sent inn vedlegget. Dermed får hun avslag på søknad om overgangsstønad, selv om hun selv mener at det er soleklart at hun skulle hatt det. I avslagsbrevet står det at hun kan klage – og det gjør hun. Katrine passer denne gangen på at alt er i orden og sender inn sin klage.

Klagen blir, i tråd med forvaltningsloven, først vurdert av samme enhet som fattet vedtaket. Dersom de opprettholder vedtaket, oversendes den til NAV Klageinstans som vurderer den på nytt. Etter dette kan bruker bringe saken inn for Trygderetten. Siden Katrines sak nå er fullt dokumentert og hun innfrir vilkårene, omgjøres vedtaket til hennes gunst av forvaltningsenheten.

20-30 pst. av klagen på avslag på ytelse omgjøres av førsteinstansen. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet er dette i stor grad knyttet nettopp til praksisen beskrevet ovenfor; at ufullstendig dokumenterte saker avslås, og så kommer nye opplysninger i klagen og søknaden innvilges.

I tilbakemeldinger fra brukerne oppfattes særlig lang saksbehandlingstid på klager som en svakhet ved NAV. Å vente på noe en mener man urettmessig er blitt nektet, oppleves som urimelig. NAVs praksis innebærer at flere enn nødvendig må klage og få en lengre samlet saksbehandlingstid enn hva som ellers ville vært tilfellet.

#### **4.1.8 Saksbehandlingsprosess for økonomisk sosialhjelp**

Kommunen har plikt til å gi opplysning, råd og veiledning om økonomisk sosialhjelp, og skal vurdere behovet den enkelte har og tilpasse tjenestene ut fra dette. NAV-kontoret mottar

henvendelse om økonomisk stønad ved at bruker møter på NAV-kontoret, ringer eller sender e-post. Ofte vil det være nødvendig at en søknad om økonomisk stønad skriftliggjøres, og det finnes søknadsskjemaer ved alle NAV-kontor, enten i venterommet eller elektronisk på kommunenes hjemmesider. Det er en rekke opplysninger som må foreligge for å kunne vurdere en søknad, deriblant personopplysninger, familieforhold, sosiale forhold som aktiviteter og interesse, helsemessige utfordringer, søkers inntekter/inntektsmulighet, søkers utgifter og da særlig behov for stønad til livsoppholdsutgifter til barn. Hvor omfattende kartleggingsprosessen må være, avhenger blant annet av om bruker er kjent fra før, om det er en nødhjelpssak eller andre formål. På de fleste NAV-kontor behandles søknader om økonomisk stønad enten av saksbehandler eller veileder i mottaksenheten eller av saksbehandler/veileder i oppfølgingsenheten, avhengig av om søker er «ny» eller har mottatt stønad over tid. Det er vanlig at hver bruker har «sin» saksbehandler som kjenner brukeren og dennes situasjon.

Før økonomisk stønad kan gis, skal alle andre muligheter vurderes, for eksempel bruk av oppsparte midler, rett til trygdeytelser, bostøtte osv. Det kan også vurderes å sette vilkår for hjelpen. Et formål med vilkårssetting er å bidra til at stønadsmottakeren kommer ut av en vanskelig livssituasjon og å styrke mulighetene til å bli selvforsørget gjennom arbeid og derved understøtte sosialhjelpens funksjon som en midlertidig ytelse og ordning. Videre kan bruk av vilkår være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å kartlegge brukernes ressurser og behov. Det kan stilles ulike typer vilkår, avhengig av den enkeltes ressurser og utfordringer. Typiske eksempler er deltakelse i aktivitet, møte til veiledningssamtaler, være aktiv arbeidssøker, delta i arbeidsrettede kurs og tiltak, møte til økonomisk rådgivning eller ta kontakt med kreditorene.

Størrelsen på sosialhjelpen, samt hvilken annen hjelp og oppfølging vedkommende kan få, skal vurderes individuelt og skjønnsmessig ut i fra hvilke behov brukeren har. Arbeids- og sosialdepartementet gir veiledende satser som årlig prisjusteres i tråd med anslaget for vekst i konsumprisene. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelsen av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye.

Alle enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV kan påklages til fylkesmannen. Klagen må være skriftlig og si hva det klages overfor og hvorfor. Klagefristen er 3 uker fra den dato vedtaket ble mottatt. Klagegrunnlaget vurderes umiddelbart av NAV-kontoret med henhold til om det er grunn til å endre på vedtaket. Hvis vedtaket opprettholdes sendes klagen til fylkesmannen for behandling.

## **4.2 Bistand til arbeid**

Tjenestene fra NAV-kontoret skal i hovedsak bidra til at personbrukerne kommer i arbeid og at arbeidsgiverne får besatt ledige stillinger eller begrenset varigheten av sykefravær. Ekspertgruppen vil se nærmere på NAV-kontoret og hvordan det kan hjelpe flere personbrukere i arbeid og bistå arbeidsgiver i sluttrapporten. Her gis derfor bare en overordnet beskrivelse av NAV-kontorets tjenester.

## **Boks 4.2 Personbrukere som får bistand til å forbli eller komme i jobb**

Kåre Buvatn ble arbeidsledig som følge av en omstilling i virksomheten. Han visste hva som ville komme, og begynte å søke jobb i god tid før han ble arbeidsledig. CV-en sin la han inn på nav.no og dagpenger søkte han også på nett. Hans fant ledige stillinger på nav.no og finn.no i tillegg til å bruke venner og kjente i jakten på ny jobb. Etter å ha registeret seg som arbeidsledig og søkt dagpenger, fikk han et brev fra NAV hvor det ble vist til Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14a, at de hadde vurdert hans behov for å få bistand til å komme i nytt arbeid. NAV vurderte at han hadde gode muligheter for å komme i jobb i løpet av relativt kort tid basert på egenaktiviteter. De informerte om NAVs generelle tilbud. Kåre var en aktiv jobbsøker og fikk seg nytt arbeid etter 4 mnd. uten annen hjelp enn økonomiske ytelser fra NAV. NAV sin vurdering om at Kåre selv ville kunne klare å skaffe seg arbeid ved høy egenaktivitet stemte i dette tilfellet.

Stein Tore Høgebrot ble overasket når bedriftsledelsen varslet oppsigelser og engstelig når han selv var blant de som mistet jobben. Få dager etter var det allmøte om nedbemanning og NAV-kontoret orienterte om dagpenger, arbeidsmarkedet og arbeidssøking. At folketrygdloven ikke tar hensyn til inntekt over 523 968 kr (6 G) når NAV skal beregne dagpengene, var ukjent for Stein Tore og ville kunne påvirke hans økonomiske situasjon fremover. NAV-kontoret sa det var gode muligheter for alle oppsagte å komme i arbeid igjen om de var aktive med å søke jobber. De gav noen råd om ledige stillinger og jobbsøking, understreket at de måtte søke jobber over hele landet og at de ville bli kalt inn til samtale om en tre måneders tid, dersom de fortsatt ikke hatt fått seg nytt arbeid. Det var et nyttig informasjonsmøte og Stein Tore synes han fikk klarere for seg hva han måtte gjøre. Etter seks måneder med jobbsøking uten resultat, ble Stein Tore kalt inn til NAV-kontoret for en oppfølgingssamtale. Stein Tore fortalte om jobbsøkingen sin og veilederen mente Svein Tore absolutt hadde søkt relevante stillinger. Det ble ikke snakket om å søke jobber lenger bort enn en halvtimes kjøretid. Veileder foreslo at de utarbeidet en aktivitetsplan sammen og vurderte om han skulle delta på en jobbklubb eller få spisset kompetansen sin slik at han ble mer attraktiv hos arbeidsgiverne. Stein Tore satt pris på dette. Kort tid etter mottar Svein Tore brev fra NAV om at han vil få ”situasjonsbestemt innsats”, og noen uker senere får han brev om deltakelse på jobbklubb.

Mariann Omvold hadde nylig fylt 18 år og ville gjerne flytte hjemmefra og stå på egne ben. Uten videregående skole og dårlige karakterer fra ungdomsskolen var det ikke lett å få seg jobb. Hun hadde vært i møte med skolen og PP-tjenesten flere ganger. De sa de ville hjelpe henne med å komme seg gjennom videregående skole slik at hun fikk tatt eksamen. Marianne lyktes ikke. Hun opplevde undervisningen som vanskelig og hun slet med motivasjonen. Marianne brukte mye tid sammen med venner, mest på kveldstid og sene nattetimer. Til slutt sørget PP-tjenesten for at hun fikk møte noen fra NAV-kontoret. Veileder på NAV-kontoret sa at det ikke var aktuelt å la henne få økonomisk støtte uten at hun samtidig var i aktivitet. Marianne var ikke videre positiv til dette og hadde samtidig hørt at andre fikk økonomisk hjelp uten at det ble stilt noen krav til aktivitet. Etter noen møter mellom veileder og Marianne kom de sammen frem til en aktivitetsplan for henne. Vedtak om ”situasjonsbestemt innsats” ble fattet. I løpet av et par uker hadde NAV gitt henne et arbeidstreningstilbud og hun fikk individstønad. Da hun startet på arbeidstreningen, var det nok en gang noen som skulle høre om livet hennes, hva hun slet med og hva hun var flink til. Folka der var tettere på henne enn skolen noen gang var. De ville komme hjem og hente henne om hun ikke kom på arbeidstreningen. Hun følte seg sett og verdsatt.

Margaret Bjørnebu mottok lønn som vanlig fra arbeidsgiver selv om hun var sykmeldt i ni måneder. Hun gikk til oppfølging hos fastlegen, var innom spesialisthelsetjenesten et par



ganger og leverte sykmelding til arbeidsgiver og sendte inn til NAV. Etter omtrent fem måneders sykmelding inviterte NAV-kontoret henne og legen til et møte hos arbeidsgiver. Venner som hadde vært med på slike møter sa de var greie nok, men ikke førte til så mye. Hun ble derfor litt forbauset over hvor hardt veilederen fra NAV-kontoret insisterte på at det ville være godt for henne å komme tilbake på jobb. Da både lege og arbeidsgiver sa det var verdt å prøve, skjønnte hun at det var en reell mulighet. De siste tre månedene med sykmelding jobbet hun gradvis mer. Det var tilfredsstillende å være på jobb, og godt å vite at legen ville gi henne full sykemelding om hun ikke klarte det.

Marte Danielsen har kjent NAV lenge – faktisk fra før det ble NAV. Trygdeetaten og Aetat er gamle kjente og en gang økonomien knep måtte hun på sosialkontoret også. Helseproblemer gjorde at hun en periode for noen år tilbake gikk ut og inn av arbeidslivet. I perioder var hun under medisinsk behandling og hadde lite overskudd til noe annet. I andre perioder hadde hun mer energi, ville gjerne få realisert seg gjennom arbeid og få lønnsinntekt. Da ble hun overført fra trygdeetaten til Aetat. Og når helsen forverret seg, var det tilbake til trygdeetaten. Hun er glad for å slippe det nå. For et års tid siden forverret helsen seg igjen. Det var lite arbeidsgiver kunne gjøre for å legge til rette, og møtet med NAV-kontoret etter seks måneders sykefravær hadde bekreftet det. Når sykmeldingsperioden gikk mot slutten inviterte NAV henne til et møte på NAV-kontoret. Det ble klart at helsen ikke forhindret at hun kunne prøve og hun var enig med veilederen i at det nok ville kreve at hun fikk mer kompetanse. Hun fikk med seg et hefte å fylle ut for å gi en egenvurdering av personlige forhold som kunne være relevant. Deretter var det et par møter med veileder for å enes om hva som var et realistisk mål og å legge en plan. Marte er positiv til planen, lykkes hun med dette, kan hun komme ut av svingdørstilværelsen. Prosessen frem til ferdig plan skjønner hun seg ikke helt på. Egenvurderingen spurte om mye rart hun ikke kan forstå er relevant for hennes situasjon og hun fikk fem forskjellige brev fra NAV om arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering, plan og i det hele tatt.

Peder Bakkevik kjenner at nå er motivasjonen der. Denne gangen skal det lykkes. Han har vært rusfri i flere uker. Bare litt alkohol inn i mellom, ikke noe å snakke om. Han har hatt den samme kommunale boligen i over ett år. Arbeidsevnevurderingen var mye papir, men veilederen hadde spart ham for det. Da han tenkte etter på den måten var det en del ting han hadde fått til her i livet. Opplegget for kvalifiseringsprogrammet virker bra. Sakte fart fremover, sier han til veilederen. Greit å stå opp om morran, men kan ikke være fullt pes hele dagen. Må gå an å droppe en dag, må kjenne at han har kontrollen selv. Det skal bli fint å få kvalifiseringsstønad i stedet for sosial stønad, selv om han ikke får så mye mer å rutte med når skatten er betalt.

Kari er 27 år gammel nyutdannet rullestolbruker. Hun har på egenhånd fått jobb i en humanitær organisasjon som holder til i en gammel bygård. Inngangen til bygget har en høy bratt trapp. Hun oppdager også fort at det ikke finnes egnet toalett og at det er nødvendig å montere nytt sanitærutstyr for at hun kan kunne gå på do på sin egen arbeidsplass. Alt dette defineres av loven som arbeidsgivers ansvar. Arbeidsgiver får dermed ansvar for å dekke kostnader på inntil 300 000 for tilrettelegging. Det hjelper lite med «Tilretteleggingsgaranti fra NAV» stønner Kari, når lovverket hindrer bistand til tilrettelegging i denne typen saker. Da skulle det heller hett ”oppfølgingsgaranti” for det er alt som kan garanteres.

Aleksander er en 23 år gammel høyt utdannet rullestolbruker som har Cerebral Parese som deltar i et arbeidstreningsprogram i en større kunnskapsbedrift i Norge. Hans store mål er at han gjennom dette programmet skal kunne komme inn i det ordinære arbeidslivet. Han bor fortsatt hjemme hos sine foreldre, men ønsker å flytte for seg selv og tjene egne penger. Aleksander har et relativt stort bistandsbehov i hverdagen og en viktig forutsetning for at han

skal kunne gjennomføre dette arbeidstreningsprogrammet er at han kan medbringe assistenter til arbeidstreningslokalene. Han opplever snart at det er vanskelig å få støtte fra NAV til bruk av assistenter i en arbeidstreningssituasjon og at det til hans store overraskelse kun gis funksjonsassistanse til brukere som allerede er i ordinært arbeid. Dette gav Aleksander og bedriften mange bekymrer underveis i arbeidstreningen, men dette ordnet seg da Aleksander ble fast ansatt og fikk funksjonsassistanse.

### **Boks 4.3 Arbeidsgivere som får bistand til rekruttering og å hindre utstøting**

Arbeidsgivere er en viktig brukergruppe for NAV-kontoret, men relasjonen mellom NAV og arbeidsgivere er mer kompleks enn relasjonen med personbrukere. Arbeidsgivere etterspør tjenester fra NAV, de er samarbeidspartner og de utfører lovpålagte tjenester på egne vegne og på vegne av sine arbeidstakere. Den enkelte arbeidsgiver kan over tid inngå i flere av disse relasjonene.

Brødrene Moen ønsker å få redusert *sykefraværet*, dels fordi det påfører bedriften ekstra utgifter og redusert produksjon, dels fordi lavt sykefravær er et godt grunnlag for å rekruttere flinke folk innenfor bygg og anlegg. Bedriften er IA-virksomhet og har en fast kontaktperson i Arbeidslivssenteret i fylket. Dermed kan de ha nytte av rådgivernes kompetanse. Det påligger imidlertid arbeidsgiver et betydelig ansvar gjennom arbeidsmiljøloven i å selv tilrettelegge. Kontaktpersonens gir *faglig støtte* og bidrar til at partene i virksomheten jobber godt og kontinuerlig med IA-arbeidet. Kontaktpersonen bistår både ledere, tillitsvalgte og verneombud. At alle har fått bistand fra samme nøytrale instans har vært nyttig for samhandlingen partene i mellom. Sammen med kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret har Brødrene Moen lagt en plan for å redusere sykefraværet og få en bedre livsfasepolitikk. Kontaktpersonen har hjulpet dem med å få til gode rutiner for raskt å følge opp sykmeldte og å få et fornuftig innhold i de pliktene arbeidsgivere pålegges under langtidsfravær. I tillegg har kontaktpersonen koordinert bistand fra NAV-kontoret når det har vært nødvendig med *dialogmøter* før seks måneders sykmelding.

MoLor har alltid støttet seg på Aetat/NAV. Det er store svingninger i asfaltbransjen med både sesong- og med konjunkturvariasjoner. I perioder er det nødvendig med *permitteringer* og under finanskrisen var det ikke *oppsigelser* til å unngå. I slike prosesser er samspill med fagforeningen i bedriften helt nødvendig. For både ansatte og ledelsen i MoLor er det viktig at NAV gir kompensasjon for inntektsbortfall under permittering og at det er hjelp til å komme i arbeid for de som mister jobben. Siste året har tidene vært gode med flere veiprojekter lokalt. Da har MoLor henvendt seg til NAV-kontoret for *rekruttering*. Det er lettere å benytte gamle kontakter på NAV enn å lyse ut stillinger. Flere ganger har de blitt enige med NAV-kontoret om å ansette folk som trenger opplæring og arbeidstrening med lønnstilskudd. Så lenge MoLor er trygge på at NAV stiller opp om det er ekstra utfordringer med disse arbeidstakerne er det en god og trygg løsning for bedriften.

Nilsen dagligvarer oppleves som en solid *samarbeidspartner* ved NAV-kontoret. Flere ganger har de tatt i mot ungdom og innvandrere som har behov for arbeidstrening. Nilsen selv er en tydelig sjef som krever arbeidsinnsats og serviceinnstilling, men som også er god til å rettleder og oppmuntre. Også de andre i butikken hjelper tiltaksdeltakerne med å lære seg arbeidslivets spilleregler, orden og rutiner og hva det innebærer å jobbe med kunder. Nilsen selv er ikke sikker på om han samarbeider med NAV-kontoret fordi han mener alle bør gjøre sitt for å skape et inkluderende samfunn eller om det er fordi noen av hans beste medarbeidere begynte i butikken som tiltaksdeltakere. Trolig er det begge deler.

Teleria gjør som alle andre arbeidsgivere; hver gang det er endringer i arbeidsstyrken *rapporterer* de til Arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret. De er også blant de om lag 2/3 av virksomhetene som *forskutterer* sykepenger og foreldrepenger til sine medarbeidere når de har krav på det. Det er mindre bry enn å stoppe og starte lønnsutbetalinger.

#### 4.2.2 Nærmere om NAVs metoder for oppfølging av brukere

Tjenestene arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi for å hjelpe brukere å beholde eller komme i arbeid er definert gjennom blant annet Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven), i Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen og Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). Brukers rett til å få vurdert sitt behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan er regulert i NAV-lovens § 14a. Første del av § 14a lyder:

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. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a. sine muligheter for å komme i arbeid
- b. hva slags arbeid som skal være målet
- c. behovet for bistand for å komme i arbeid
- d. om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e. hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Vedtaket etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).

NAV-lovens § 14a skal altså regulere brukernes rett til å få en systematisk vurdering av sine ressurser og bistandsbehov rettet mot arbeid, og få vurdert sine muligheter i arbeidsmarkedet. Vurderingen har form av et vedtak etter forvaltningsloven og kan påklages. Vedtak etter § 14a skal beskrive brukerens nåsituasjon, hvilket mål brukeren har i forhold til arbeid og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Bestemmelsen fastsetter dels at NAVs brukere skal ha de samme grunnleggende rettigheter til oppfølging, uavhengig av livsoppholdsytelse, nasjonalitet, alder eller andre forhold som tidligere har definert ulike målgrupper. Dels fastsetter den at NAV skal ha en felles tilnærming uavhengig av de tre tidligere etatenes arbeidsmåter og ansvarsområder. Formålet med å lovfeste hovedtrekkene i oppfølgingsmetodikken er å sikre at behovs- og arbeidsevnevurderinger inngår i et helhetlig oppfølgingsløp og at vurderingene følger en forsvarlig og systematisk metodikk uavhengig av om brukeren møter en statlig eller kommunal ansatt eller om brukerne skal ha statlige eller kommunale tjenester. Brukers rett til så vel kvalifiseringsprogram som mer omfattende bistand fra statlig del av NAV-kontoret er basert på utfallet av arbeidsevnevurderingen. Vi pekte ikapittel2.4 på at en slik kartlegging kan forstås som et verdiverksted og ofte vil være en sirkulær prosess, hvor erfaringer vunnet gjennom enkle tiltak kan vise behov for mer omfattende bistand.

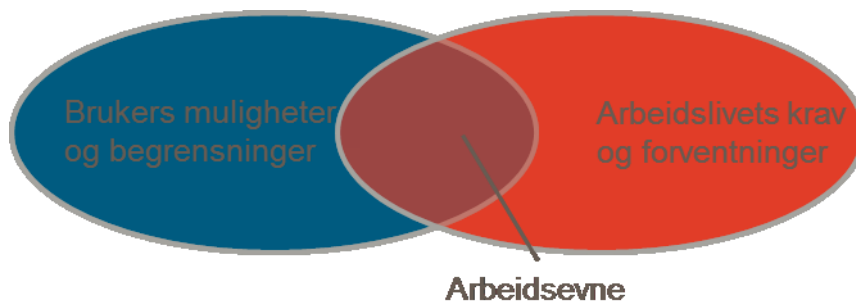
Utgangspunktet for behovsvurderingen er å avdekke om brukeren er i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid på egen hånd eller om det er behov for innsats fra NAV som kan hjelpe brukeren på vei. Behovsvurderingen bygger på de faktaopplysningene som framkommer når brukeren registrer seg som arbeidssøker og de opplysningene bruker selv gir i møte med NAV. I noen tilfeller vil også annen supplerende informasjon kunne være tilgjengelig, for

eksempel fra sykefraværsoppfølgingen der brukeren er sykmeldt. Ut fra behovsvurderingen tilbyr NAV-kontoret brukeren standard innsats eller situasjonstilpasset innsats.

Kåre Buvatn og Stein Tore Høgebrot (Boks 4.1) fikk begge vedtak om standard innsats. Standard innsats tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid, eksempelvis jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet, jobbskifter, nyutdannede osv. Dette utfallet av behovsvurderingen innebærer en innsats fra NAV som i hovedsak kun omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Individuelt tilpassede tjenester kan tilbys i form av formidlingsbistand, veiledning om yrkesvalg, jobbsøking og lignende. Den største gruppen arbeidssøkere får tilbud om standard oppfølging. Ved utgangen av 1. halvår 2014 var det 76638 personer eller 2/3 av de registrerte arbeidssøkerne som var i denne gruppen.

Stein Tore Høgebrot kom ikke i jobb ved hjelp av egen innsats. I møtet med NAV ble derfor behovet hans vurdert på nytt. Han fikk da tilbud om situasjonsbestemt innsats. For både Marianne Omvold og NAV var det tydelig at hun ikke ville komme i arbeid ved egeninnsats. Også hun fikk derfor tilbud om situasjonsbestemt innsats fra NAV etter gjennomført behovsvurdering. Det tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Ikke fullført videregående opplæring innebærer i økende grad en slik mismatch. Det vil være flere arbeidssøkere med behov for situasjonsbestemt innsats når ledigheten er høy. Behov for situasjonsbestemt innsats kan videre oppstå grunnet språkproblemer der eksempelvis fremmedspråklige ikke møter de kravene som stilles til å beherske norsk i arbeidslivet. I tillegg til brukerens egeninnsats og de generelle tjenestene innebærer situasjonsbestemt innsats kortere aktiviteter og tjenester som kvalifisering og jobbsøking. Tilgangen på arbeidsrettede tiltak er en rammebetingelse for hvilke virkemidler NAV har til rådighet, men det er brukerens behov som til enhver tid bestemmer hvilke aktiviteter og tjenester NAV skal tilby i den enkelte sak. Bruker har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan. Samtidig er det viktig å presisere at de tiltak som inngår i planen skal være hensiktsmessige med henblikk på brukerens mål om å komme i arbeid. Samtale med bruker skal gjennomføres før oppfølgingsvedtak. Aktivitetsplanen skal dokumenteres i saksbehandlingssystemet Arena, og inneholde delmål, aktiviteter og videre oppfølging. Aktivitetsplanen trenger ikke nødvendigvis inneholde konkrete arbeidsrettede tiltak, men kan for eksempel innebære en intensivert oppfølging i regi NAV-kontor. Ved utgangen av 1. halvår 2014 var det 35 054 personer eller 1/3 av de registrerte arbeidssøkerne som var i denne gruppen.

Som det fremgår av § 14a ovenfor kan et utfall av behovsvurderingen være at bruker har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, i form av en arbeidsevnevurdering. Både Marte Danielsen og Peder Bakkevik (Boks 4.1) har et slikt behov. Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Med andre ord legges det her til grunn at arbeidsevnen er et resultat av relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensinger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden. I vurderingen av arbeidsevnen må det derfor tas hensyn til hva brukeren kan og hva brukeren ikke kan, hvilke ressurser hun har (eks. kompetanse, helse og arbeidskapasitet), og forhold i miljøet som kan sette bremsen for, eller fremme deltakelse i arbeidslivet. Slike hindre kan være oppgaver som ikke matcher personens kunnskapsnivå, krav til tempo i utføring av arbeidsoppgaver eller redusert tilgjengelighet til tjenester, fasiliteter eller bygninger. Samtidig må det vurderes hvilke tilpasninger og virkemidler som kan bidra til å endre kravene fra omgivelsene.



Figur 4.7 Arbeidsevnen påvirkes av både individet og omgivelsene.

En snekker med slitasjeskade i knær og skuldre har opplagt begrensninger i å møte kravene fra en snekkervirksomhet. I den relasjonen har hun liten arbeidsevne. Der i mot kan det tenkes at hun har betydelige muligheter til å innfri kravene til en god medarbeider i en byggvareforretning og dermed har stor arbeidsevne. Gjennom tilrettelegging på arbeidsplassen eller endring av arbeidsoppgaver kan arbeidsgiver på sin side utnytte arbeidsevne hos medarbeidere som ellers ville ha måttet slutte i virksomheten. For eksempel kan løfteutstyr eller justering av turnus gjøre at medarbeidere kan bli værende i helse- og omsorgssektoren.

Det primære formålet med arbeidsevnevurderingen er å fastslå om brukeren har nedsatt arbeidsevne eller ei for arbeid vedkommende enkelt må kunne antas å skaffe seg med den kompetansen vedkommende har. I dette ligger en vurdering av om brukeren har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Dersom nedsettelsen av arbeidsevnen fører til at brukeren ikke er i stand til å fortsette i sitt arbeid, eller ikke er i stand til å skaffe seg arbeid, vil konklusjonen være nedsatt arbeidsevne. Andre årsaker enn de som inngår i ressursprofilen kan ikke legges til grunn for konklusjonen nedsatt arbeidsevne, for eksempel dersom brukeren ikke har lyst til å ta i mot arbeid som vedkommende er kvalifisert for og ellers er i stand til å utføre.

Brukerens *egenvurdering* er en metodisk tilnærming for å sikre aktiv egendeltakelse og engasjement hos brukeren i hele prosessen. Brukers egenvurdering baseres på utfylling av et hefte som bruker får i en oppfølgingssamtale ved NAV-kontoret. Egenvurderingen er brukers redskap for refleksjon rundt og vurdering av egne muligheter, og skal samtidig bidra til brukermedvirkningen i den videre samhandlingen med NAV. Egenvurderingen skal som hovedregel ligge til grunn for utarbeidelsen av ressursprofilen og dekker de samme kategoriene som omtalt nedenfor.

Med *ressursprofil* menes en systematisk kartlegging og framstilling av brukers ressurser og hindringer. Ressursprofilen skal sikre at alle nødvendige faktaopplysninger og vurderinger blir veid opp mot hverandre. Profilen skal gi en helhetlig og treffsikker beskrivelse av brukers ressurser sett opp mot brukers mål. Basert på forutsetningen om at arbeidsevnen ligger i skjæringspunktet mellom individets ressurser og hindringer og omgivelsenes krav og forventninger, må ressursprofilen ivareta både individforhold og omgivelsesforhold. Individforholdene skal belyse brukers ressurser og hindringer, mens omgivelsesforholdene skal belyse krav og forventninger fra arbeidsgiver, kollegaer, arbeidsmarked, nærmiljø, familie m.fl. I ressursprofilen inngår følgende forhold:

Individets ressurser og hindringer:

- Arbeidserfaring
- Utdanning, kompetanse, ferdigheter
- Interesser/fritid

- Personlige muligheter og utfordringer
- Sosiale og materielle forhold
- Helse

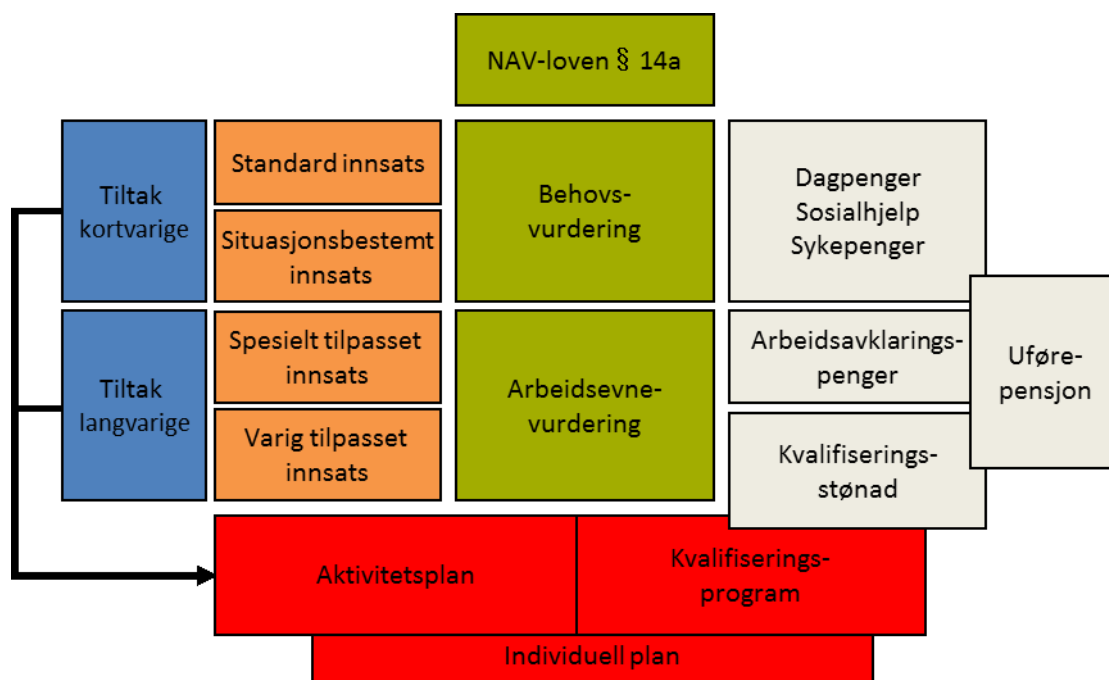
Omgivelsenes krav og forventninger:

- Arbeidslivsforhold
- Dagliglivsforhold

Hvert av de relevante individ- og omgivelsesforholdene beskrives med fakta. For hvert av de relevante forholdene vurderes konsekvensen for brukers ressurser og hindringer. Når alle relevante forhold er vurdert, sammenstilles disse i en helhetlig vurdering av brukers ressurser og hindringer – en arbeidsevnevurdering. Prosessen frem til en arbeidsevnevurdering skal legges opp slik at den i størst mulig grad gjenspeiler brukers opplevelse av situasjonen og er brukers dokument. Ved uenighet mellom bruker og NAV er det NAV-kontoret som bestemmer hvordan arbeidsevnen vurderes og som ligger til grunn for NAVs vedtak. Bruker kan klage på dette vedtaket.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov kan motta spesielt tilpasset innsats, som Marte Danielsen og Peder Bakkevik fikk. Ved utgangen av 1. halvår 2014 var det 164 263 personer som var i denne gruppen. De har da rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Brukeren kan dra nytte av alle NAVs arbeidsmarkedstiltak, så som kvalifisering, lønnstilskudd, arbeid med bistand, arbeidstrening og arbeidsavklaring. De som ikke har krav på statlige ytelser eller direkte kan nyttegjøre seg statlige tiltak har krav på kvalifiseringsprogram. For noen vil arbeidsevnevurderingen resultere i at de har rett til varig tilpasset innsats. For disse vil målet oftest være tilrettelagt arbeid eller annen aktivitet med bistand fra NAV, sjeldnere ordinært arbeid.

Arbeidsevnevurderingen er også ett av flere grunnlag for å vurdere om brukeren kan ha rett på arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsstønad. Om bruker ikke kommer i arbeid vil arbeidsevnevurderingen gi viktige innspill til vurderingen av om vilkårene for uføretrygd er oppfylt.



Figur 4.8 Sammenheng mellom NAV-lovens §14a og bruk av arbeidsrettede tiltak og ytelser

På bakgrunn av behovsvurdering og eventuelt arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan skal bruker og NAV-kontoret samhandle for at bruker skal komme tilbake i arbeid eller eventuelt få avklart at det ikke er mulig og at uførepensjon er en rett ytelse. I dette kan NAV-kontoret trekke på arbeidsgivere. Foruten den opplagte ønskede løsning med formidling til arbeid har NAV-kontoret en rekke arbeidsrettede tiltak til disposisjon. Noen typer mer omfattende tiltak er reservert for de med redusert arbeidsevne. Andre, mer kortvarige tiltak kan være aktuelle for alle brukere.

I en rapport fra Frischsenteret<sup>13</sup> har en fokusert på brukere som er i mer varig kontakt med NAV og forsøkt å avdekke hvorvidt strukturelle trekk ved trygde- og sosialhjelpsforløp har endret seg i løpet av reformens implementeringsfase. Analysen bygger på registerdata for perioden 1992-2010, dvs. data både før og underveis i reformperioden. Det framgår at NAV-reformen ikke synes å ha hatt noen innvirkning på antall som starter et forløp. Men de finner at det har skjedd en dreining fra helserelevante forløp til sosialhjelpsforløp ved at flere etter hvert starter et forløp med sosialhjelp i stedet for helserelevante ytelser. De antar at nedgangen i innstrømmingen til de helserelevante ytelsene kan ha sammenheng med økt saksbehandlingstid for disse ytelsene, noe som kan skyldes økt ventetid for å få innvilget en helserelevanter ytelse. For eksempel finner de en markant økning i ventetid for arbeidsledige i 2008, hovedsakelig på grunn av finanskrisen. Videre kan etableringen av Kvalifiseringsprogrammet være en medvirkende årsak til dreiningen mot flere sosialhjelpsforløp. De finner i liten grad at det har skjedd flere bevegelser ”på tvers” i systemet, for eksempel at flere går fra kommunale til statlige ytelser eller motsatt. Hovedbildet som tegner seg er følgelig at sammensetningen av de som til enhver tid får aktiv oppfølging har endret seg i løpet av reformperioden ved at en relativt større andel av disse består av sosialhjelpsmottakere, og færre mottakere av helserelevante ytelser. Ev nedgang i

<sup>13</sup> Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, *Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV*. Rapport 1/12013, Frischsenteret, Oslo

ventetid på innvilgelse av helserelaterte stønader etter 2010 kan ha endret sammensetningen av brukere som får oppfølging.

Ekspertgruppen vil komme tilbake til flere tema knyttet til vurdering av brukers behov og arbeidsevne, ansvarsdeling og samhandling mellom NAV-kontoret og andre enheter i NAV, arbeidsgivere og tiltaksarrangører i sluttrapporten.

### **4.3 Oppsummering**

Vi er alle brukere av NAV. Uavhengig av om en mottar tjenester eller ytelser fra NAV vil all innbyggere i Norge nyte godt av NAV som kollektiv velferdsordning og som sikkerhet for at en vil kunne få hjelp dersom en blir syk, arbeidsledig eller er så heldig å bli gammel. I praksis vil alle innbyggere bli NAV-brukere en eller flere ganger i løpet av livet. Om lag 2,8 millioner er det i løpet av ett år.

Flesteparten av disse mottar utelukkende økonomiske ytelser fra NAV og har lite behov for ytterligere bistand fra NAV. For disse er enkelt tilgang til forståelig informasjon om ytelsen, en søknadsprosess en kan gjennomføre uten bistand, rask men fremfor alt forutsigbar saksbehandlingstid og regelmessige utbetalinger det viktigste.

Om lag 570 000 brukere har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. De aller fleste av disse vil også motta trygd eller stønad. Om lag 1/3 av disse vil ha et begrenset behov for bistand, typisk vil dette være arbeidssøkere med tydelige kvalifikasjoner og relevant arbeidserfaring, og mottakere av overgangsstønad. Om lag 2/3 vil ha behov for mer omfattende bistand fra NAV for å komme i arbeid. Dette er personer med ulik grad av helseproblemer, uklar kompetanse, svak arbeidserfaring, rusproblemer og til dels svak sosial mestring.

Arbeidsgivere er en brukergruppe som får relativt liten oppmerksomhet av NAV. Oppfølging av sykemeldte utgjør det største tjenestevolumet, mens omfanget av formidling til stillinger er meget begrenset.

Som en integrert del av NAV-reformen er NAVs metode for oppfølging av bruker blitt videreutviklet og til dels lovregulert. Det gir større muligheter for å oppnå ensartet praksis på tvers av skillet stat – kommune. Oppfølgingen er basert på aktiv brukermedvirkning og legger til rette for en gradvis avklaring av bistandsbehov og styrking av NAVs innsats.



## 5 Brukernes erfaringer med NAV

Temaet i dette kapitlet er hvordan brukerne opplever møtet med NAV-systemet. Dårlige tilbakemeldinger fra brukerne var en av grunnene til at ekspertgruppen ble nedsatt. Gruppen har foretatt en gjennomgang av brukernes erfaringer med NAV med utgangspunkt i brukerundersøkelser som er gjennomført av NAV og uavhengige forskningsmiljøer.

Med brukere menes både personbrukere og arbeidsgivere. Personbrukerne er størst i antall, men å yte gode service til arbeidsgivere er viktig av mange grunner. NAV kan blant annet gi hjelp til arbeidsgiverne ved rekruttering eller nedbemanning. NAV yter også bistand til å forebygge sykefravær og tilrettelegging for arbeidstakere med behov for det.

Når det gjelder brukerundersøkelsene som gjennomføres av NAV selv, omfatter disse undersøkelsene både sentrale (landsomfattende) og lokale personbrukerundersøkelser, samt en undersøkelse av arbeidsgivere som brukere av NAV. Det blir pekt på noen utfordringer knyttet til gjennomføring og tolkning av brukerundersøkelser som er av særlig betydning for måling av brukertilfredshet i NAV.

I tillegg til brukerundersøkelser gjennomgås forskning knyttet til brukerne av NAV. Brukernes opplevelse av NAV-systemet omfatter en gjennomgang av serviceklager, klage/anke saker, samt klager som behandles av sivilombudsmannen. I gjennomgangen er det også en oppsummering av de tilbakemeldinger fra brukerne som ekspertgruppen har fått oversendt fra Arbeids- og sosialministeren.

For å sammenlikne NAVs brukere med brukere av andre offentlige tjenesteytere i Norge, benyttes Difis bruker- og innbyggerundersøkelse. Her sammenliknes tilbakemeldingene fra NAVs brukere med tilsvarende undersøkelser som er utført i Sverige og Storbritannia.

### 5.1 Betydningen av brukertilfredshet

Siden NAV er monopolist på de fleste av tjenestene de leverer, har brukerne i realiteten ingen mulighet for å bytte leverandør, og NAV kan i teorien ignorere klager. Men når det offentlige påtar seg å levere tjenester, påtar det seg også ansvaret for å levere dem med en tilfredsstillende standard. Hvis ikke, vil myndighetene bryte samfunnskontrakten med borgerne og oppslutningen om fellesskapsløsninger vil reduseres.

Et av hovedmålene for NAV-reformen var at tjenestene skulle bli bedre tilpasset brukernes behov. I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ble det blant annet lagt opp til mer individuelt tilpasset oppfølging og direkte bistand til brukerne. Det var særlig brukere med stort behov for bistand og alvorlige og sammensatte problemer, som var i fokus. Individuelt tilpasset oppfølging ble knyttet til målene for reformen om flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad og bedre brukerreting. Ekspertgruppen mener dette er viktig for NAVs arbeid.

En viktig oppgave for NAV er å hjelpe personer som står utenfor, eller er i fare for å falle ut av arbeidslivet. De kan være langtids sykemeldt, arbeidsledige, ha rusproblemer, sykdom, skade eller lyte som gjøre det vanskelig å komme i jobb. Mange av disse er i en krevende livssituasjon og har et stort bistandsbehov. For dem er NAVs forpliktelse til å tilpasse sine tjenester til brukernes behov særlig viktig. Personer med sammensatte problemer vil gjerne ha behov for andre tjenester i tillegg til de NAV kan yte. Det kan for eksempel være tjenester fra helsetjenesten, kommunale tjenesteytere utenfor NAV-kontoret og utdanningssektoren. I slike tilfeller må NAV koordinere sine tjenester med andre instanser.

Brukertilfredshet, effektivitet og tillit henger trolig sammen. Høy grad av tillit mellom forvaltning og bruker er en form for sosial kapital som effektiviserer samhandlingen mellom forvaltning og bruker.<sup>14</sup> Tillit kan redusere tid og andre kostnader brukeren har når hun søker om ytelser eller tjenester. Videre vil høy tillit føre til færre klagesaker og færre detaljerte henvendelser fra brukere som mistror forvaltningen og skal sjekke alt selv. For NAV er det også viktig at det er et godt forhold mellom bruker og forvaltning, dersom bruker har behov for mer omfattende bistand. Om bruker har liten tillit til NAV vil hun kanskje være tilbakeholden med å fortelle om ømtålige tema. Dersom bruker holder tilbake informasjon, kan det være vanskelig for NAV å lage en god plan for hvordan hun skal kunne komme tilbake til arbeid. Økt tillit og økt brukertilfredshet kan derfor skape en god sirkel som bidrar til bedre kvalitet på tjenestene og til å øke effektiviteten i forvaltningen.

## 5.2 utfordringer med å måle brukertilfredshet

### 5.2.1 Representativitet, frafall og selvseleksjon

NAVs sentrale personbrukerundersøkelse har en svarprosent på rundt 22 pst. (i 2014). I brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere er svarprosenten i overkant av 50 pst.

Den lave svarprosenten gjør det vanskelig å vite om de som svarer er representative for hele populasjonen. Det kan for eksempel være vanskelig å vite om personer som nekter å være med i undersøkelsen er mindre fornøyd med NAV enn de som svarer, eller om det er slik at disse ser på spørreundersøkelsen som en mulighet til å gi uttrykk for misnøye.

### 5.2.2 Hva ligger til grunn for respondentenes vurderinger?

En vanlig oppfatning er at brukere eller kunders opplevelse av tjenestekvalitet er en funksjon både av *tjenestens kvalitet*, isolert sett, og kunden eller *brukerens forventninger*. Brukeren vil ofte vurdere tjenesten i lys av hva hun forventet på forhånd. Dersom tjenesten ikke svarer til forventninger, blir brukeren misfornøyd. Omvendt blir brukeren fornøyd dersom tjenesten svarer til eller overgår forventningene.<sup>15</sup> Derfor er det komplisert å vurdere tjenesten ut fra brukernes svar alene. Dersom en tjeneste får en lav score, kan det i noen tilfeller skyldes at brukerne har urealistiske forventninger. Dette gjelder i større grad for offentlige tjenester enn for private tjenester. Der bruker selv betaler vil forventninger til en viss grad tilpasses prisnivå. Når (den offentlige) tjenesten er gratis eller sterkt subsidiert kan forventningene være formet av andre faktorer som vi har lite kunnskap om.

Et annet viktig poeng er at NAV både er tjenesteyter og forvaltningsorgan. Disse rollene kan ofte være vanskelig å skille fra hverandre. NAVs rolle er ikke utelukkende å utføre en tjeneste som svarer til brukerens forventning. Like viktig er de signaler og mål som er satt for NAV av Storting og departementet. Enkelte ganger vil det kunne oppstå konflikt; for eksempel hvis brukeren ønsker et vedtak om uføretrygding mens NAV, i tråd med lover og regler, mener at attføring må prøves først.

NAVs portvokterrolle innebærer at etaten forvalter begrensede goder i form av tilgang til ytelser og tjenester. Avslag på søknad om ytelser eller tjenester vil i seg selv kunne utløse

---

<sup>14</sup> Begrepet ”sosial kapital” blir gjerne tilskrevet den amerikanske forskeren Robert Putnam. Se for eksempel Robert Putnam m.fl (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

<sup>15</sup> En slik oppfatning ligger til grunn for SERVQUAL-modellen utviklet av Parasuraman, Zeithaml and Berry i (1985) A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research. Journal of Marketing ss 41-50.

misnøye med NAV, selv om dette ikke nødvendigvis betyr at etatens arbeid holder lav kvalitet. Trolig har dette størst betydning når kriteriene er skjønnsbaserte og/eller uklare for brukeren. Det er trolig mindre fare for konflikt når tilgangen er regulert av forhold som er klare og utvetydige (som for eksempel for alderspensjon eller barnetrygd).

Sammenhengen mellom brukeropplevelsen og resultatet av tjenestene er heller ikke entydig. Der NAVs politiske oppdragsgivere først og fremst vil være opptatt av de endelige resultatene (for eksempel lav arbeidsledighet, høy overgang til arbeid og lav overgang til uførepensjon), vil brukeren, i høyere grad enn politikerne, være påvirket av kvaliteten på kontakten med forvaltningen. Forhold som har relativt lite å si for resultatet, for eksempel lokaliseringen av et NAV-kontor, kan ha stor betydning for hva enkelte brukere svarer i et spørreskjema. Omvendt kan resultatet komme til å farge oppfatningen av kvaliteten på tjenesten forøvrig, for eksempel hvis brukeren blir spurt rett etter at hun eller han har fått arbeid gjennom NAV.

### *Oppsummering*

Resultatene fra brukerundersøkelser må tolkes med forsiktighet. For det første er svarprosenten lav. For det andre kan det være vanskelig å tolke hvorfor brukerne svarer som de svarer. Samtidig er også brukerundersøkelsene en viktig og nødvendig kilde for tilbakemelding fra brukerne. Dette gjelder særlig personbrukere som mottar livsoppholdsytelser fra NAV.

## **5.3 Brukerundersøkelser i NAV**

En brukerundersøkelse kan gjøres nasjonal på to måter, "ovenfra og ned", og "nedenfra og opp". I det førstnevnte tilfellet har én og samme nasjonale undersøkelse lokal utsagnskraft, i hvert fall på et gitt nivå. I det sistnevnte tilfellet vil den nasjonale undersøkelsen være lik summen av lokale undersøkelser. NAV benytter seg av begge fremgangsmåter, men med noe ulik innretning på de to typene av undersøkelser.

De sentrale brukerundersøkelsene er "ovenfra og ned" undersøkelser, som kan si noe om brukernes opplevelse av NAV på nasjonalt nivå. De lokale brukerundersøkelsene er "nedenfra og opp" undersøkelser som beskriver brukernes opplevelse av det enkelte NAV-kontoret de oppsøker.

### **5.3.1 Sentrale (landsomfattende) brukerundersøkelser**

NAVs sentrale brukerundersøkelser gir et innblikk i brukernes erfaringer med NAV på, for landet samlet sett. Undersøkelsen gjennomføres årlig. Brukerundersøkelsene gjennomføres blant personbrukere og arbeidsgivere. Personbrukere omfatter blant annet mottakere av barnetrygd og kontantstøtte, dagpenger og arbeidsmarkedstiltak, uføre- og alderspensjon, samt en rekke andre tjenester og ytelser. Tjenester til arbeidsgivere omfatter blant annet sykefraværsoppfølging, tilpasning av arbeidsplasser og rekrutteringsbistand.

#### **5.3.1.1 Kort om rutiner og gjennomføring**

NAVs sentrale personbrukerundersøkelse blir gjennomført en gang i året. Undersøkelsen skjer ved at et utvalg av brukere som har vært i kontakt med NAV i løpet av de siste 6 måneder blir oppringt og stilt spørsmål om hva de synes om ulike sider ved NAVs tjenester.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> I 2014 ble undersøkelsen gjennomført av Norstat på vegne av Opinion. Utvalgene er trukket proporsjonalt for å gjenspeile størrelsen på gruppene i befolkningen. Det ble i 2014 gjennomført om lag 7600 telefonintervjuer. I forkant av intervjuene fikk alle respondenter et brev fra NAV som et grunnlag for informert samtykke.

Spørreundersøkelsen inneholder flere spørsmål om personbrukernes og arbeidsgivernes tilfredshet med ulike sider ved NAVs innsats. Tilfredshet måles på bakgrunn av spørsmål med svaralternativer på en skala fra 1 til 6 der 1 er «svært misfornøyd» og 6 er «svært fornøyd».

Utvalget for personbrugerundersøkelsen i 2014 består av to grupper: forvaltningsutvalget og oppfølgingsutvalget. Forvaltningsutvalget består av personer som på slutten av 2013 mottok barnetrygd, omsorgspenger, foreldrepenger, hjelpemidler, kontantstøtte, alderspensjon eller uførepensjon. Oppfølgingsutvalget består av personer som i november-desember 2013 er registrert som helt ledig, delvis ledig, ordinære tiltaksdeltakere, mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP), sykmeldte eller enslig forsørger. Undersøkelsen omfatter kun personbrukere av statlige tjenester og ytelser fra NAV, ikke brukere av kommunale tjenester og ytelser. Tilfredshet med de kommunale tjenestene i NAV er undersøkt i de lokale undersøkelsene, som omtales senere i kapitlet.

En svakhet ved personbrugerundersøkelsen er høyt frafall. I 2014 var svarprosenten på 22,9 pst. for forvaltningsutvalget og 22,1 pst. for oppfølgingsutvalget. Den hyppigste årsaken til frafall var at de som ble oppringt, ikke ønsket å delta. Dette utgjør i underkant av 80 pst. av frafallet. Deretter kommer frafall på grunn av at intervjuerne ikke kom i kontakt med personen, at personen var syk, midlertidig bortreist eller at intervjuet ikke lot seg gjennomføre på grunn av språkproblemer.

Undersøkelsen blant arbeidsgivere er avgrenset til virksomheter som har brukt NAVs tjenester. Det ble i 2014 sendt ut spørreskjema til 6 000 arbeidsgivere der 55 pst. svarte. Etter purring var det mottatt i alt 3327 svar. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en enkel frafallsanalyse som viser at det er en liten overrepresentasjon av offentlige virksomheter (stat, fylke og kommune), store virksomheter (mange ansatte) og virksomheter med IA- avtale blant de som svarer.

### 5.3.1.2 Resultater personbrugerundersøkelsen

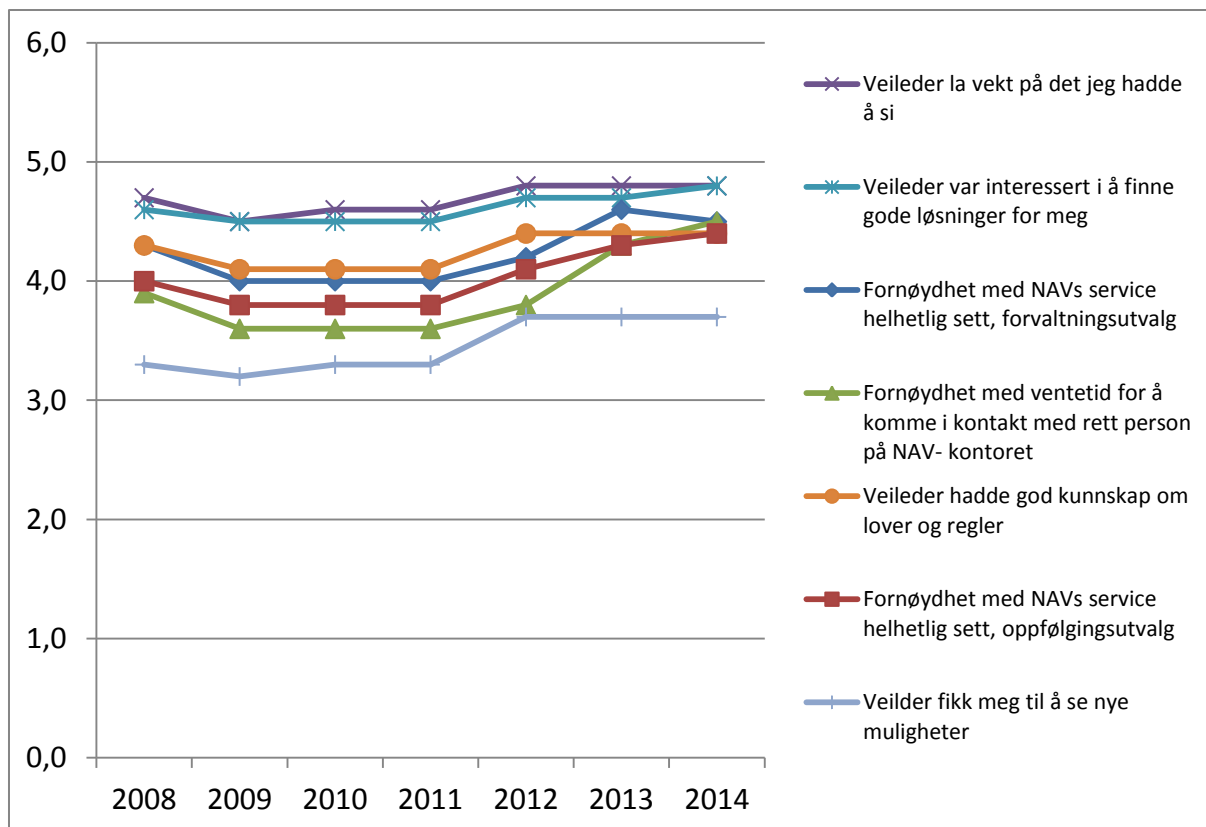
Dette avsnittet er avgrenset til spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd personbrukerne er med den service de har fått hos NAV helhetlig sett, ventetid ved NAV-kontoret og bistanden fra NAV-veilederne. Avsnittet er basert på NAVs sentrale personbrugerundersøkelse. En helhetlig gjennomgang av undersøkelsen er presentert i Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport.<sup>17</sup>

I figur 5.1 nedenfor, er noen indikatorer knyttet til personbrukernes tilfredshet med service de har fått hos NAV helhetlig sett, ventetid ved NAV-kontoret og bistanden fra NAV-veilederne. Spørsmålet ”hvor fornøyd eller misfornøyd er du med den service du har fått hos NAV helhetlig sett” er brukt som et mål på brukernes tilfredshet totalt. Gjennomsnittscoren for hele landet på dette spørsmålet var på 4,4 i 2014. Det har vært en stigning i tilfredshet med NAVs tjenester helhetlig sett, siden 2011.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Personbrugerundersøkelsen 2014*.

<sup>18</sup> Ibid.



Figur 5.1 Personbrukernes tilfredshet med service de har fått hos NAV helhetlig sett, ventetid ved NAV- kontoret og bistanden fra NAV- veilederne. Tall for 2008-2014.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet: Personbrukerundersøkelsen 2014.

Forvaltningsutvalget har en noe høyere gjennomsnittsscore enn oppfølgingsutvalget. I forvaltningsutvalget skiller alderspensjonister seg ut som de mest fornøyde, og i oppfølgingsutvalget er de sykmeldte mest fornøyde med service fra NAV helhetlig sett.

I undersøkelsen blir personbrukerne spurt om hvordan de vurderer ventetiden før de kommer i kontakt med rett saksbehandler ved NAV-kontoret. I perioden fra og med 2008 og frem til 2010 ga brukerne uttrykk for misnøye knyttet til ventetiden. Fra 2011 har det imidlertid vært en klar forbedring av brukernes tilfredshet med ventetiden.

Brukernes vurdering av NAVs veiledning er praktisk talt uforandret siden 2012. Mange brukere sier seg enig i at veilederne på NAV hører på hva bruker har og si og er interessert i å finne gode løsninger. På den annen side er færre enige i at veiledningen har fått dem til å se nye muligheter. Brukerne er middels fornøyd med veilederens kompetanse når det gjelder lover og regler.

### Oppsummering

Den sentrale brukerundersøkelsen viser en stigning i tilfredsheten fra 2011 til 2014. Andelen som er tilfredse har økt mest for spørsmål om tilfredshet med ventetid og spørsmål om tilfredshet totalt sett. Det er med andre ord en positiv utvikling, men den lave svarprosenten i undersøkelsen gjør at man må utvise en viss forsiktighet når tallene skal tolkes.

Den sentrale brukerundersøkelsen tyder på at brukerne er mest tilfreds med de NAV-ansattes holdninger. Spørsmålene om veilederne la vekt på det brukerne hadde å si og om veilederne var interessert i å finne gode løsninger, er de som får høyest score.

I motsatt ende finner vi at mange brukerebrukerebrukere er uenige i påstanden, ”veileder fikk meg til å se nye muligheter”. Denne kategorien får klart lavest score. Spørsmål om veilederens kunnskap om regelverket og tilfredshet med ventetid kommer i en mellomkategori.

Det kan være vanskelig å tolke dette. På den ene side kan dette tyde på at brukerne er mer skeptiske til NAVs evne, enn til deres vilje til å gi god veiledning og yte god service. På den annen side er disse spørsmålene ikke sammenliknbare. Å få brukere til å se nye muligheter er en langt mer krevende oppgave, og kommer i en annen kategori, enn å være høflig og imøtekommende.

Den høye poenggivningen når det gjelder NAV-ansattes holdninger kan tyde på at holdninger i møte med bruker ikke er en hovedutfordring for NAV, selv om det vil forekomme enkelttilfeller der bruker føler seg forulempet.

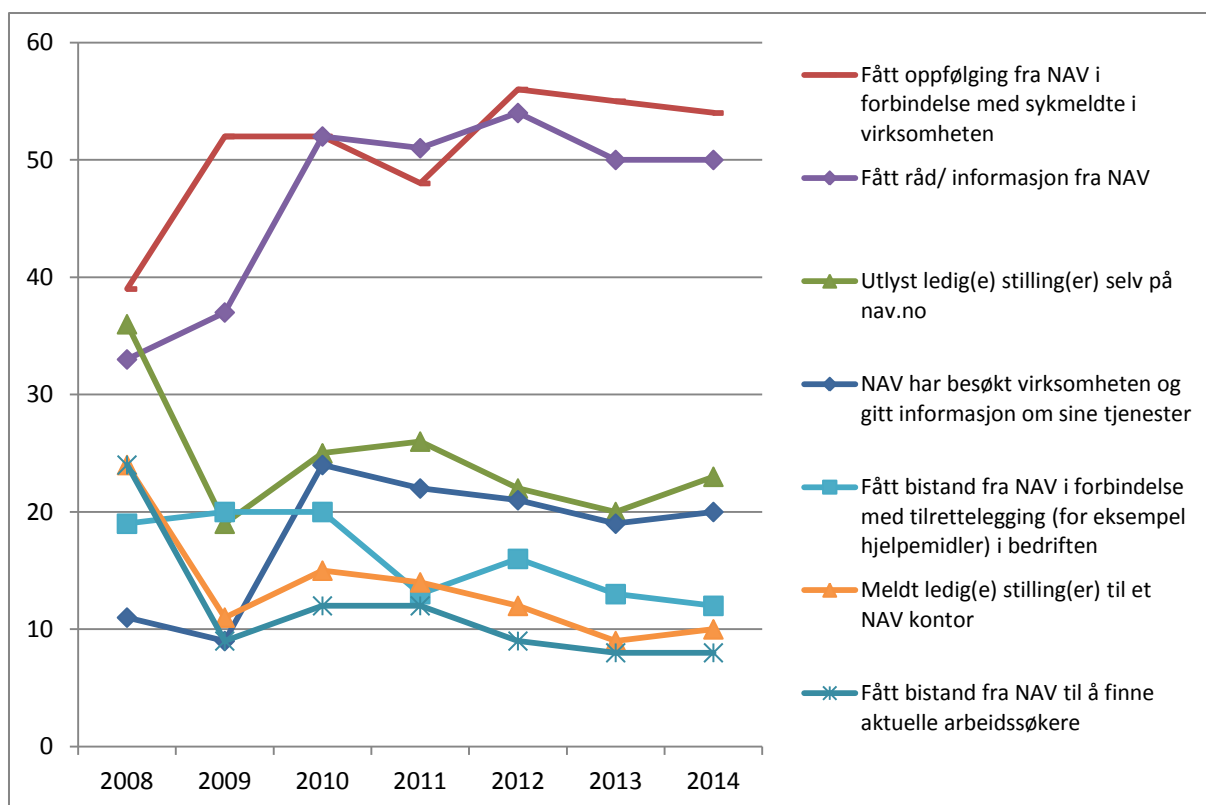
### 5.3.1.3 Resultater arbeidsgiverundersøkelsen

NAVs tjenester til arbeidsgivere omfatter blant annet sykefraværsoppfølging, tilpasning av arbeidsplasser og rekrutteringsbistand. Det gjennomføres hvert år en brukerundersøkelse blant arbeidsgivere for å kartlegge hvor fornøyd de er med NAVs tjenester.<sup>19</sup>

Figuren nedenfor viser et utvalg av tjenester fra NAV som virksomhetene har benyttet i perioden 2008-2014. Tjenestene omfatter bistand til rekruttering av nye ansatte eller oppfølging av sykmeldte. Det kan også være samarbeid om inkluderende arbeidsliv (IA) eller bruk av arbeidsrettede tiltak. NAV bistår dessuten ved å tilby selvbetjeningstjenester. Blant annet gjelder dette utlysning av stillinger på nav.no og bruk av CV-basen for å finne potensielle kandidater til ledige stillinger. Her må en være oppmerksom på at mange virksomheter mottar flere tjenester fra NAV, slik at summen av bedrifter som benytter de ulike tjenestene vil være større enn antall bedrifter totalt sett.

---

<sup>19</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014*.



Figur 5.2 Andel virksomheter som har benyttet noen utvalgte tjenester fra NAV de siste 6 måneder i perioden 2008-2014

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet: Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014.

Det har vært en utvikling i NAVs tjenestetilbud i forbindelse med IA-samarbeidet og fokuset på å få ned sykefraværet. En større andel av virksomhetene har mottatt bistand til oppfølging av sykmeldte de siste årene. Dette ser derimot ikke ut til å være tilfelle ved bistand til tilrettelegging av arbeidsplasser som har vært synkende de siste årene.

Både utlysning av ledige stillinger og bistand til å finne aktuelle arbeidssøkere var høyere i 2008 enn i etterfølgende år. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører undersøkelsen på våren slik at resultatene for 2008 beskriver situasjonen blant arbeidsgivere før krisen rammet for fullt. En bedring i etterspørselen etter arbeidskraft i de senere år burde ha medført at denne andelen økte. Arbeidsgiveres bruk av NAV for å finne kandidater til ledige stillinger har imidlertid vært synkende de siste årene.

Selvbetjeningsløsningene omfatter blant annet informasjon rettet mot arbeidsgivere på nettsiden nav.no og adgang for arbeidsgivere til å utlyse ledige stillinger på nettsiden. Arbeidsgiverne gir generelt gode tilbakemeldinger på de fleste selvbetjeningstjenestene. Samtidig er andelen arbeidsgivere som benytter NAVs nettsider og kontakter NAV-kontorene for rekruttering av arbeidskraft synkende.

Undersøkelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har i flere år vist at det er misnøye med NAVs tilgjengelighet. NAV har tidligere igangsatt tiltak på dette området, blant annet med en egen arbeidsgivertelefon. Arbeidsgivertelefonen har siden 2012 svart på telefoner fra arbeidsgivere i hele landet. Telefontjenesten svarer blant annet på spørsmål om oppfølging og tilrettelegging av sykmeldte, rekruttering av nye ansatte i bedrifter, permittering av

arbeidstakere, arbeidsmarkedstiltak og spørsmål knyttet til AA-registeret.<sup>20</sup> For å få veiledning knyttet til enkeltsaker kan arbeidsgivere settes over til NAV-kontoret, NAV Forvaltning eller NAV Arbeidslivssenter. Dette ser ut til å ha gitt resultater. Tilbakemeldingen er at NAVs arbeidsgivertelefon og Arbeidslivssentrene er lett tilgjengelige. De lokale NAV-kontorene har likevel rom for forbedring på dette området.<sup>21</sup>

### *Oppsummering*

Samlet sett er arbeidsgiveres bruk av NAVs tjenester knyttet til sykefraværsoppfølging stabil og høy. Arbeidsgiveres bruk av NAVs rekrutteringstjenester er synkende. Trolig er noe av forklaringen kapasitetsutfordringer. De første årene måtte NAV prioritere å få organisasjonen til å fungere, samt på at ytelsene skulle bli utbetalt korrekt og til rett tid. Arbeidet rettet mot arbeidsgiverne ble nedprioritert i denne perioden. I de senere årene har dette endret seg og NAV har mer arbeidsgiverkontakt enn tidligere. Andre sannsynlige forklaringer er at NAV har fått økt konkurranse når det gjelder rekrutteringstjenester, blant annet fra finn.no og private bemanningsbyråer.

## **5.3.2 Lokale brukerundersøkelser**

Lokale personbrukerundersøkelser som var felles for hele landet ble for første gang gjennomført i 2010. Formålet med de lokale brukerundersøkelsene er at brukerne skal kunne gi tilbakemelding til NAV-kontoret og gi NAV-kontoret informasjon som kan brukes i utviklingen av tjenestene og NAV-organisasjonen. Undersøkelsen besvares av brukere som besøker NAV-kontorene. Undersøkelsen omfatter personbrukere av kommunale og statlige tjenester og ytelser fra NAV. De samme spørsmålene benyttes av samtlige NAV-kontor som deltar i undersøkelsen. Respondentene er personer som er på vei ut av NAV-kontoret etter å ha mottatt tjenester fra NAV.

De lokale brukerundersøkelser i 2013 omfattet 36 000 personbrukere i 18 fylker. Undersøkelsen omfatter besøkende på NAV-kontoret i samtlige fylker med unntak av Oslo. I Oslo kartlegges NAVs brukerne i forbindelse med en brukerundersøkelse gjennomført av kommunen. I 2014 er lokale brukerundersøkelser foreløpig gjennomført i 6 fylker.<sup>22</sup> Resten av undersøkelsene blir gjennomført i løpet av høsten 2014.

### **5.3.2.1 Resultater fra de lokale personbrukerundersøkelsene**

En sammenlikning viser at resultatene fra de lokale personbrukerundersøkelsene er noe mer positive enn i de sentrale undersøkelsene.

Tilbakemeldingene fra brukerundersøkelsene antyder at NAV skårer noe lavere på spørsmål om kvaliteten på servicen enn på spørsmål om brukerne blir møtt med respekt. Samtidig antyder undersøkelsene en positiv utvikling i brukernes vurderinger av respekt og service knyttet til NAV i tidsrommet 2010-2013.

---

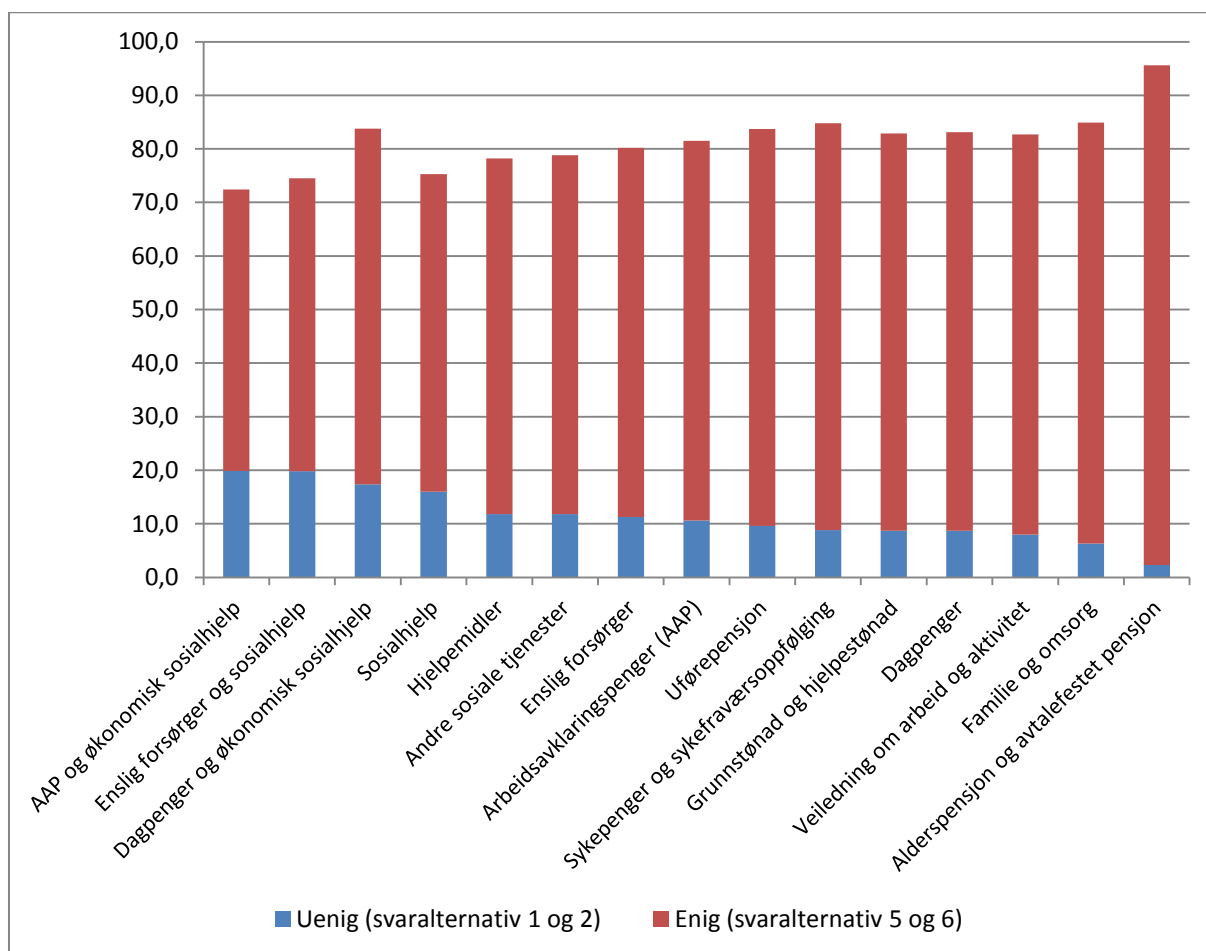
<sup>20</sup> Alle arbeidsgivere plikter å rapportere opplysninger om sine ansatte til AA-registeret. AA-registeret er et dataregister over arbeidsforhold i Norge. Registeret viser koblingen mellom virksomhetens organisasjonsnummer og arbeidstakers fødselsnummer. NAV bruker registeret i behandlingen av søknader om ytelser, arbeidet med å redusere sykefraværet, utarbeidelse av statistikk, utbetaling og refusjon av sykepenges og avdekking av trygdemisbruk. Registeret brukes også av skattemyndighetene, Statistisk sentralbyrå, politiet og Arbeidstilsynet.

<sup>21</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Brukerundersøkelsen blant arbeidsgivere 2014*.

<sup>22</sup> Østfold, Aust-Agder, Hordaland, Rogaland, Troms og Finnmark



Figur 5.3 nedenfor viser andelen brukere som er uenige (svarkategori 1 og 2 ) og enige (svarkategori 5 og 6) i påstanden "Jeg får den service jeg trenger fra NAV-kontoret". Brukerne er kategorisert etter hvilken type ytelse og tjenester de mottar fra NAV.



Figur 5.3 Brukers vurdering av service etter type ytelse og tjenester de mottar fra NAV. Prosent. Tall for 2013.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Brukere som har økonomisk sosialhjelp som livsopphold er minst fornøyd med servicen. Det gjelder både brukere som kun mottar sosialhjelp og brukere som mottar sosialhjelp som supplement til andre ytelse. Misnøyen gjelder respekt, service, rettigheter, informasjon og mulighetene til å legge frem sin sak uforstyrret. Også blant brukere av hjelpemidler er det en relativt høy andel som er misfornøyd med service. Mottakere av statlige ytelse som arbeidsavklaringspenger, dagpenger samt enslige forsørgere, er gjennomgående mer fornøyd. Mottakere av alderspensjon har lavest andel med misfornøyde knyttet til service fra NAV.

At brukerne av økonomisk sosialhjelp er minst tilfreds kan trolig forklares med at mange av brukerne er i akutte økonomiske problemer, slik at toleransen for saksbehandlingstid er lavere enn for mange andre brukere. Saksbehandlingen innebærer også mer skjønn enn for en del andre ytelse og kan innebære krav om relativt omfattende dokumentasjon fra brukerens side.

## Oppsummering

Brukere som mottar sosialhjelp, både brukere som kun mottar sosialhjelp og sosialhjelp som supplementet til andre ytelser, er gjennomgående i mindre grad fornøyd med NAV. Blant brukere av hjelpemidler er det en relativt høy andel som er misfornøyd med service. Mottakere av arbeidsavklaringspenger, dagpenger samt enslige forsørgere er gjennomgående mer fornøyd med bistanden fra NAV- kontoret.

### 5.3.3 Hvem er de minst fornøyde brukerne?

Ekspertgruppen har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføre en multivariat analyse for å belyse hva som øker og minsker sannsynligheten for å være blant de misfornøyde brukerne. Dette er gjennomført som en logistisk regresjonsanalyse der brukere som har svart 1 eller 2 på spørsmål om tilfredshet i NAVs sentrale brukerundersøkelse, regnes som misfornøyde. Dataene omfatter brukere av statlige ytelser, men ikke økonomisk sosialhjelp, med mindre sosialhjelp gis som supplement til andre ytelser.<sup>23</sup> Tilfredshet er undersøkt i form av enighet eller uenighet med følgende utsagn:

- Jeg får den service jeg trenger
- NAV ivaretar mine rettigheter
- Informasjon fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre
- Jeg får den informasjon jeg har behov for

Alder og utdanningsnivå har ingen signifikant sammenheng med sannsynligheten for å være blant de mest misfornøyde. Kvinner er oftere uenige i at de får den servicen de trenger, men det er ingen signifikant forskjell på kjønnene når det gjelder spørsmålet om ivaretagelse av rettigheter. Det er heller ingen klar sammenheng med bosted (fylke), selv om det er en tendens til at brukere fra Akershus og Buskerud noe oftere er uenig i at deres rettigheter blir ivare tatt. Sammenhengen er imidlertid ikke veldig sterk (5 pst. -nivå).

Hvilken ytelse brukeren mottar gir heller ingen god indikasjon på om brukeren er blant de mest misfornøyde. I denne sammenheng er mottakerne av ulike ytelser blitt sammenliknet med gruppen som mottar arbeidsavklaringspenger (referansegruppe). Personer som mottar sykepenger er sjeldnere usikre på at rettighetene blir ivare tatt og de er sjeldnere misfornøyd med servicen. Personer med støtte til hjelpemidler er oftere misfornøyd med service enn referansegruppen, men sammenhengen er relativt svak.

Brukerne som har vært i kontakt med NAV seks eller flere ganger er i større grad misfornøyde enn de som har vært i kontakt med NAV kun én gang, kontrollert for deres alder, kjønn, utdanning, fylke og ytelse. Når man studerer denne sammenhengen nærmere, viser det seg imidlertid at brukerne som har vært i kontakt med NAV mange ganger, men har hatt én veileder i større grad er fornøyd med serviceen enn brukerne som måtte forholde seg til flere veiledere. Sammenhengen mellom misnøye og mange besøk på NAV blir således sterkt svekket når man kontrollerer for antall veiledere.

Når det gjelder spørsmålene om tilfredshet med informasjon ser det ut til at kjønn, utdanning og bosted er uten betydning. Sterk misnøye ser imidlertid ut til å være mer vanlig blant yngre enn blant eldre brukere.

Sammenhengen mellom tilfredshet og ytelse viser samme mønsteret for spørsmålene om informasjon som for spørsmål om tilfredshet med service og trygghet på at rettighetene blir

---

<sup>23</sup> For tekniske detaljer når det gjelder den multivariate analysen, se vedlegg 2

ivaretatt. De som mottar sykepenger er sjeldnere misfornøyd enn andre og det er en svak tendens til noe mer misnøye blant de som mottar støtte til hjelpemidler.

Hyppige møter med NAV ser ikke ut til å øke tilfredsheten med informasjon. Tvert om er de som har kontaktet NAV mer enn 6 ganger i løpet av de siste 6 månedene, signifikant oftere blant de mest misfornøyde.

Oppsummert kan en si at de tilgjengelige bakgrunnsvariablene er av begrenset verdi når det gjelder å predikere misnøye med NAV. At personer med hyppig kontakt med NAV oftere er misfornøyd enn andre, kan ha mange tolkninger. Analysen gir ikke godt nok grunnlag for å bestemme årsaken.

For tekniske detaljer når det gjelder den multivariate analysen, se vedlegg 2.

## **5.4 Serviceklager, klage/anke, sivilombudsmannen og helsetilsynet**

I dette avsnittet gjøres det rede for de formelle klageene fra NAVs brukere. Gjennomgangen av formelle klager omfatter serviceklager, klage/ ankesaker, samt klager som behandles av sivilombudsmannen. I gjennomgangen er det også en oppsummering av Helsetilsynets tilsyn av de kommunale tjenestene i NAV.

### **5.4.1 Klage på beslutninger**

Når en avgjørelse i arbeids- og velferdsetaten blir påklagd vurderes saken på nytt i førsteinstans, hvor om lag 1/3 av de påklagede avgjørelsene ble omgjort i 2013. En så stor andel omgjøring er blant annet en følge av at NAV avslår søknader når tilstrekkelig dokumentasjon ikke foreligger.

Dersom første instans ikke tar klagen til følge oversendes saken NAV klageinstans. De mottar om lag 26 000 saker i året. Omgjøringsfrekvensen i NAV klageinstans er på 14 pst. og har vært stabil over flere år.

I saker hvor det er vesentlig svikt i behandlingen i første instans gir NAV klageinstans tilbakemelding om kvalitetsavvik. Dette ble gjort i 17 pst. av klagesakene i 2013. Høyest andel av saker med tilbakemelding om kvalitetsavvik er det på sykepengeområdet med avvik i 28 pst. av sakene, på tilbakekrevingsområdet med avvik i 25 pst. av sakene, og på uføreområdet med avvik i 22 pst. av sakene.

Hovedtyngden av omgjøring til NAV klageinstans skyldes at man finner saksbehandlingsfeil hos førsteinstans. Som oftest er feilen at saken var for dårlig opplyst før vedtak ble fattet, deretter kommer feil skjønnsutøvelse. Klageinstansen peker særlig på ulik praksis knyttet til vurdering av arbeidsevne. Relativt få klagesaker, om lag 3 pst., omgjøres som følge av feil lovanvendelse i førsteinstans. Dette kan tyde på at regelverkskompetansen i arbeids- og velferdsetatens forvaltningsmiljøer samlet sett er god. Samtidig er det problematisk med en så stor grad av omgjøring basert på at saken ikke var tilstrekkelig opplyst. Et forvaltningsorgan, i dette tilfelle NAV, har ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak.

Det kommer svært få klager på beslutninger om stans i sykepenger. Ekspertgruppen vil komme tilbake med en nærmere drøfting av årsaken til dette i sluttrapporten.

## 5.4.2 Serviceklager

Arbeids- og velferdsetaten har lagt til rette for serviceklager på nav.no. Brukere som ikke er fornøyd med hjelpen de har fått fra NAV eller har blitt møtt på en dårlig måte, kan sende inn en serviceklage og skal få svar innen fire uker. Klagen blir mottatt sentralt og sendes videre til den enheten som brukeren er misfornøyd med. Denne enheten svarer direkte til bruker. Det er ikke noen sentral løpende vurdering av klager som kommer inn eller svar som gis bruker. Bruker kan ved innsending krysse av for hva klagen gjelder. Årlig mottar NAV drøyt 5000 serviceklager. Ekspertgruppen har sett på 400 serviceklager som er kommet inn via nav.no i løpet av en måned. Hvor representative disse serviceklagene er, er vanskelig å vurdere. Gjennomgangen viser først og fremst at NAVs misfornøyde brukere klager på mange ulike sider av NAVs service. Nedenfor gjengis hovedpunktene fra gjennomgangen.

Klager på lang saksbehandlingstid eller svartid er den vanligste klageårsaken i materialet. Årsaken rommer både klager som går på at brukerne oppfatter saksbehandlingstiden i egen sak som urimelig lang, brukere som anklager NAV for å bryte forvaltningslovens bestemmelser om svartid, samt brukere som klager på at NAV bryter egne løfter om å ringe tilbake innen 48 timer. I tillegg kommer klager på lang behandlingstid på tidligere klager, og etterlysninger av uteblitte utbetalinger (som oftest en følge av lang saksbehandlingstid). Av disse undertypene, er det klart flest av i den første varianten, og da i svært mange former. Felles for de fleste er en dyp frustrasjon over at «ting tar tid». Mange synliggjør også hvilke økonomiske konsekvenser tidsbruken har hatt for dem.

Det er vanskelig å vurdere rimeligheten av klager på saksbehandlingstid, siden ulike saker krever ulik bruk av tid, og klagene oftest ikke er fullstendige nok til å vurdere sakens fakta.

Misnøye med veiledning, informasjon og oppfølging er den nest vanligste klageårsaken i materialet og den hyppigst forekommende klageårsaken i den årlige statistikken over serviceklager. Omfanget av misnøye med veiledning, informasjon og oppfølging tyder på at NAV har et klart forbedringspotensial på dette punktet. Imidlertid er dette en sekkekategori som rommer mye forskjellig.

Når det gjelder informasjon og veiledning er det et spørsmål om hva som er godt nok. I prinsippet er all informasjon tilgjengelig på nav.no. Noen brukere greier å nyttiggjøre seg denne informasjonen, noen finner ikke frem eller forstår ikke det som står, mens andre trenger mye mer hjelp. Brukerne opplever flere av NAVs skjemaer som vanskelig å fylle ut. Misnøye med informasjon og veiledning handler om at bruker har fått for dårlig informasjon om skjema som må fylles ut, dokumentasjon som må leveres inn og frister som må overholdes. Dette kan ha alvorlige konsekvenser for brukerne. De kan få sin ytelse utbetalt forsinket, eller miste den helt. Brukere som har dårlige norskkunnskaper ser ut til å slite ekstra mye med informasjon og veiledning.

Når det gjelder oppfølging handler klagene om mye forskjellig, blant annet at brukerne synes de har for sjelden kontakt med saksbehandler, eller at kvaliteten på oppfølgingen er for lav. Likevel er det noen forhold som fremstår som særlig utilfredsstillende sett fra brukers perspektiv.

Det ene kan kalles «opplevelse av faglig svak saksbehandler» og det forekommer i mer enn 10 prosent av de 400 klagene. Når saksbehandler ikke kan nok om de regler og ordninger som NAV forvalter, eller om arbeidsmarkedet, så blir resultatet dårlig oppfølging av bruker.

Det andre oppfølgingsproblemet som ser ut til å skape mye misnøye er at NAV mister dokumenter og at bruker må levere det samme dokumentet for andre og tredje gang. Det kan se ut til at noen typer dokumenter er mer sårbare for å bli borte enn andre, det gjelder for

eksempel sykemeldingsblanketter. I materialet er det 6 pst. som sier at NAV har rotet vekk dokumenter.

Misnøye med saksbehandlers oppførsel er krysset av som klageårsak i 18 pst. av klagene, men i friteksten nevnes problemer med saksbehandlers oppførsel i nær halvparten av klagene. Ord som brukes for å beskrive dårlig oppførsel fra saksbehandler er gjerne «nedlatende», «respektløs», og «nedverdiggende». Flere peker på at det er ille nok i seg selv å være avhengig av NAVs ytelser, og at dårlig oppførsel øker følelsen av mindreverdighet. Konkrete eksempler på dårlig oppførsel er at saksbehandler legger på under telefonsamtale, har forberedt seg dårlig eller kommer med nedsettende karakteristikk av bruker.

Noen konflikter kan trolig tilbakeføres til at bruker og saksbehandler har svært ulike utgangspunkt i møtene. Utfallet av møtene vil ofte være svært viktig for brukerne. Bruker vil ofte være i en situasjon som skaper stress og sterke følelser. Han eller hun vil føle at en har rett til hjelp og forståelse. Saksbehandler er derimot forventet å opptre nøytralt og vurdere brukerens behov opp mot behovet andre brukere og ressursene NAV har til rådighet. Regelverket vil også være viktig i denne sammenheng.

Mangelfull tilgjengelighet er den minst brukte av de fire alternative klageårsakene som brukerne må velge mellom. Dette er likevel noe som går igjen i en del andre klager, som et tilleggstema. Ofte går det på misnøye med muligheten til å oppnå kontakt med saksbehandler.

Enkelte savner også muligheten til å kunne ringe rett til sitt lokalkontor. Misnøye med tilgjengelighet henger ofte sammen med klage på manglende svar og etterlysning av vedtak / utbetalinger.

#### 5.4.2.1 Konsekvenser av dårlig service

Enten servicebristen fra NAVs side har dreid seg om lang svartid, liten tilgjengelighet, eller dårlig informasjon, veiledning og oppfølging er resultatet det samme: Bruker opplever ofte en forverret økonomi. Svært mange peker på dette i sine serviceklager.

Eksempler på de alvorlige økonomiske – og velferdsmessige konsekvensene brukerne opplever er at regninger går til inkasso, manglende evne til å betale husleie, strømmen blir stengt, eller man mangler penger til mat. Brukerne opplever det som særlig irriterende og urettferdig når de må bære byrden av det de oppfatter som mangelfull service fra NAV.

#### *Oppsummering*

En liten andel av NAVs brukere sender inn serviceklage. Ut fra analysen er det ikke rimelig å påstå at NAV står overfor en servicekrise. Samtidig gir gjennomgangen et utvetydig og tankevekkende bilde av de situasjonene som kan oppstå som følge av problemer i samhandlingen mellom brukere og NAV. Det er et mål for NAV å tilby alle brukere profesjonell hjelp, og sørge for å minimere omfanget av negative brukeropplevelser. Da er det verdt å lytte til de som ser seg nødt til å klage.

#### 5.4.3 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og skal søke å sikre at det i offentlig forvaltning «ikke øves urett mot den enkelte borger». Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, påpeke feil som er gjort i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningspraksis. Ombudsmannen utfører ikke et alminnelig tilsyn

med forvaltningen. Normalt er det individuelle forvaltningsavgjørelser som er gjenstand for undersøkelser. Ombudsmannen kan imidlertid sette i verk undersøkelser på eget initiativ og har en viktig forebyggende funksjon. Gjennom sin behandling av enkeltsaker kan han være advarende, holdnings- og praksisskape.

Årsrapporten fra Sivilombudsmannen for 2013 viser at ombudet mottok 523 klager på Arbeids- og velferdsetaten, hvorav 277 ble realitetsbehandlet. Av de realitetsbehandlede sakene førte 17 saker til kritikk.<sup>24</sup>

Rundt 180 av henvendelsen om NAV gjaldt saksbehandlingstiden. Det er på samme nivå som i 2011, men nesten 100 saker færre enn i 2012. Saker til Sivilombudsmannen som handler om lang saksbehandlingstid lar seg ofte løse med en telefon til forvaltningsorganet. Dette forklarer til en viss grad den lave andelen saker som resulterer i kritikk mot NAV.

I 2012 var det spesielt mange klager på NAVs saksbehandlingstid i uføresaker, noe som skyldtes endring av ansvarsområder internt i NAV. Sivilombudsmannen peker videre på at serviceklageordningen (se ovenfor) kan ha bidratt til å tydeliggjøre brukers mulighet til å klage til NAV og at etaten jobber systematisk for å redusere saksbehandlingstiden og varsle forsinkelser i tide.

Sivilombudsmannen oppsummerer sin vurdering med at «erfaringene med saksbehandlingstiden i NAV i 2013 viser at det er gjort forbedringer. Likevel er det grunn til å tro at det fortsatt vil komme klager på lang behandlingstid og på saksdokumentene som ikke lar seg gjenfinne. Antallet vedtak og beslutninger i NAV er høyt hvert år. På tross av den positive utviklingen, er det et klart forbedringspotensial ved mange NAV- enheter» (s. 24).

#### **5.4.4 Helsetilsynets tilsyn med sosiale tjenester i NAV- kontoret**

Helsetilsynet fører tilsyn med den kommunale delen av NAV- kontorets systemer for styring og kvalitetssikring. Tilsynene gir i begrenset grad en systematisk oversikt over kvalitet, klager og brukertilfredshet for de kommunale tjenestene i NAV- kontoret. Tilsynsrapportene fra Helsetilsynet gir imidlertid indikasjoner på kvaliteten i tjenestene.

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen pålegger kommunen å ha styring og kontroll med tjenesteytingen. Hensikten er å sikre forsvarlige tjenester, og at kravene i sosiallovgivningen blir overholdt. Kravene til styring og kontroll innebærer blant annet at kommunen skal avklare ansvarsforhold, utarbeide nødvendige rutiner og instruksjoner, og sørge for at de ansatte har nødvendig kompetanse. Kommunen skal også sørge for at sårbare områder i tjenesteytingen avdekkes og at feil i tjenesteytingen fanges opp, slik at svikt kan rettes opp og forebygges. Kommunen må dessuten overvåke at rutiner og instruksjoner følges og at internkontrollen fungerer som forutsatt. Helsetilsynet har tilsynsansvar og gjennomfører systemtilsyn. Det innebærer at det er kommunens og NAV- kontorets systemer for styring og kvalitetssikring som blir vurdert, ikke de utbetalinger og tjenester den enkelte bruker faktisk har mottatt. Helsetilsynet har gjennomført tre landsomfattende tilsyn.

Tilsynet i 2010 pekte på at NAV- kontorene ikke var gode nok til å skriftliggjøre muntlig fremsatte søknader og at personvernet ikke ble godt nok ivaretatt i mottaksområdet i NAV- kontoret. Videre mente Helsetilsynet at økonomisk sosialhjelp for ofte ble fastsatt sjablongmessig.

---

<sup>24</sup> Årsrapporten fra Sivilombudsmannen for 2013 viser at ombudet samlet mottok 2942 skiftelige henvendelser, hvorav 1 384 ble realitetsbehandlet. NAV er den statsetat med flest realitetsbehandlede saker, foran fylkesmennene med 160 saker, politi og påtalemyndigheter med 71 saker og skatteetaten med 65 realitetsbehandlede saker.

Tilsynet har vurdert behandlingen av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. I 2012 ble det påvist lovbrudd i 55 av de 65 kommunene som var omfattet av tilsynet. Det var et gjennomgående funn at disse kommunene ikke sikret at søkerens situasjon som forsørger ble forsvarlig kartlagt. Barns og unges livssituasjon og behov ble ikke aktivt og systematisk undersøkt. I flertallet av kommunene i dette tilsynet var kartleggingsprosessen lite systematisk. Flere kommuner hadde ikke som fast praksis å informere om hvilke lovfestede rettigheter søkerne har i henhold til Lov om sosiale tjenester i NAV, og hva de kan søke økonomisk stønad til. I de tilfellene der søkerne var kjente for NAV-kontoret fra tidligere, ble det ikke alltid innhentet nye og oppdaterte opplysninger om søkerens situasjon.

Helsetilsynet mener kommunene selv kan avdekke denne type mangler i tjenesteutøvelsen dersom de har styrings- og kontrollaktiviteter for å sjekke egen praksis. Det viste seg imidlertid at flertallet av kommunene som tilsynet omfattet ikke hadde ordninger for å følge systematisk med på og kontrollere om de fulgte lovens krav.

Tilsynet i 2013-14 er rettet mot om kommunene har styringssystemer og internkontroll som sikrer rett deltakelse og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet (KVP). Av de 63 tilsyn som det er offentliggjorte rapporter fra ved utgangen av juni 2014, får 33 av kommunene avvik fordi de ikke har styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang til å sikre at KVP er tilgjengelig, at tildelingen gjøres forsvarlig og at gjennomføring av KVP er i tråd med regelverket. 14 kommuner får ikke avvik og 16 kommuner får avvik på enkelte forhold knyttet til kvalifiseringsprogrammet.

Manglende informasjon til brukere og at listen legges for høyt for hvem som bør få tilbud om programmet er gjengangere blant avvik for rekruttering inn til programmet. Avvik knyttet til gjennomføring av programmet omfatter blant annet at programmet ikke tilsvarende 37,5 timer per uke og at innhold i programmet ikke vurderes underveis for å se om den planen som er lagt og de tiltak som deltaker benytter er hensiktsmessige. Videre omfatter avvikene som avdekkes manglende rutiner for å sikre individtilpassning, oppfølging og tilstrekkelig kvalitet i tilbudet.

## **5.5 Klagesaker behandlet av fylkesmennene**

I 2013 behandlet fylkesmennene 3432 klagesaker med til sammen 3574 klager knyttet til lov om sosiale tjenester i NAV. Nesten alle klagene (3363) gjaldt økonomisk sosialhjelp. Bare 25 klager gjaldt kvalifiseringsprogrammet og 186 klager ble vurdert etter andre rettsregler, som for eksempel retten til råd og veiledning, rett til midlertidig botilbud og individuell plan.

I 80 pst. av klagesakene ble det opprinnelige vedtaket fastholdt. Denne prosentandelen har holdt seg stabil i mange år. 12 pst. av vedtakene ble endret og 8 pst. av vedtakene ble opphevet og saken sendt tilbake til NAV-kontoret for ny behandling.

Oversikten i tabell 5.1 viser betydelig fylkesvis variasjon i andelen saker der klager får helt eller delvis medhold.

Tabell 5.1 Klagesaker behandlet av fylkesmennene etter lov om sosiale tjenester 2011-2013

Fylkesmann	2011		2012		2013	
	Antall saker	% helt eller delvis medhold	Antall saker	% helt eller delvis medhold	Antall saker	% helt eller delvis medhold
Østfold	260	18 %	251	26 %	221	26 %
Oslo og Akershus	795	18 %	754	21 %	942	22 %
Hedmark	152	18 %	116	29 %	124	23 %
Oppland	189	6 %	184	20 %	158	18 %
Buskerud	285	25 %	240	25 %	292	17 %
Vestfold	214	18 %	146	16 %	159	22 %
Telemark	150	33 %	74	32 %	97	32 %
Aust-Agder	154	26 %	110	26 %	157	19 %
Vest-Agder	166	14 %	145	21 %	131	8 %
Rogaland	263	3 %	207	8 %	220	9 %
Hordaland	490	14 %	321	12 %	385	12 %
Sogn og Fjordane	32	25 %	28	25 %	33	39 %
Møre og Romsdal	117	26 %	75	12 %	82	16 %
Sør-Trøndelag	152	27 %	132	17 %	118	19 %
Nord-Trøndelag	74	18 %	83	19 %	64	25 %
Nordland	120	10 %	108	25 %	130	26 %
Troms	137	20 %	150	21 %	93	22 %
Finnmark	43	40 %	33	12 %	26	21 %
Hele landet	3793	18 %	3157	20 %	3432	20 %

Kilde: Helsetilsynet. Tilsynsmelding 2013.

## 5.6 Innspill til ekspertgruppen fra brukerne

I februar 2014 inviterte Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson NAV- brukere til et møte om hvordan NAV kan bli mer brukervennlig og effektivt. Av over 1000 interesserte ble 80 personer trukket ut til å komme til Arbeids- og sosialdepartementet den 6. mars 2014. Deltakerne fikk snakke med statsråden og statssekretærene i Arbeids- og sosialdepartementet.

Brukerne ble bedt om å skrive ned sine tre beste råd til hvordan arbeids- og sosialministeren om hvordan han kan gjøre NAV bedre. På statsrådens facebook-side inviterte Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson NAVs brukere til å fortelle om deres beste og verste opplevelse med NAV, og gi politikerne råd om hvordan NAV kan bli bedre.



Samlet sett mottok statsråden i overkant av 60 innspill i forbindelse med dialogmøtet og i underkant av 180 skriftlige innspill på facebook- siden. I underkant av 50 skriftlige innspill har kommet til statsråden via postmottak i Arbeids- og sosialdepartementet.

Under første møte i ekspertgruppen var arbeids- og sosialminister Robert Eriksson til stede og overleverte innspillene fra brukerne. Under følger en gjennomgang av innspillene:

### 5.6.1 Møtet mellom bruker og NAV- ansatte

Mange brukere etterlyste er mer lyttende holdning fra NAVs side. Andre tilbakemeldinger var ønske om mer respekt, høflighet, empati og medmenneskelighet.

En av brukerne beskriver møtet mellom bruker og NAV slik: «Det aller viktigste er at NAV-ansatte behandler oss med respekt, og ikke har en ovenfra og ned holdning».

Brukerne etterspør kunnskap om hvordan man skal møte folk i en sårbar situasjon, samt bedre relasjons- og kommunikasjonsferdigheter. Service- og kundebehandlingskurs anbefales som kompetansetiltak for NAV- ansatte.

Noen brukere er frustrert over å ha opplevd stadig bytte/skifte av saksbehandlere. De foreslår ofte at bruker har en fast kontaktperson å forhold seg til, og at det er mulig å oppnå direkte kontakt med saksbehandler gjennom e-post eller telefon.

### 5.6.2 Kortere saksbehandlingstid

En vanlig tilbakemelding var at NAV må korte ned saksbehandlingstiden. Flere brukere beskriver lange løp i NAV- systemet og at saksbehandlingstiden forverrer livssituasjonen.

En bruker beskriver:

*«Vi søkte om pleiepengar og saksbehandlingen tok 2 måneder. Vi fikk avslag og klaget. Saksbehandlingen på klage er på 6 måneder. Det får store økonomiske konsekvenser for familien hvis det blir avslag. Familien har da stått uten en inntekt i 8 måneder. Dette er en tilleggsbelastning for en familie med et alvorlig sykt barn».*

Saksbehandlingstiden på klagesaker ser ut til å utgjøre et større problem enn saksbehandlingstiden i første behandling. En annen bruker beskriver sin opplevelse av søkeprosessen for å få barnebidrag<sup>25</sup>:

*«På lik linje med farskapssaker, så tar dette utrolig laaaaaang tid å få innvilget. Har fått liten eller ingen hjelp den første tiden. Inntil jeg flyttet til en annen kommune. I mars 2011, begynte det å skje ting. Men allikevel har jeg måttet ringe jevnlig for å purre, få informasjon osv. Fryktelig tidkrevende og utmattende».*

### 5.6.3 Kompetansen til NAV- ansatte

Flere av brukerne har opplevd NAV- ansatte som de mener mangler kunnskap om eget regel- og lovverk. Andre klager på at saksbehandlerne ikke har nok kunnskap om ulike diagnoser. En av brukerne beskriver utfordringen knyttet til kompetanse:

*«Kompetanseheving hos ansatte – det er ikke uvanlig å møte ansatte som ikke kjenner eget regelverk. Heving av kompetanse om ME (kronisk utmattelsessyndrom) (og andre sykdommer.) hos saksbehandler. Det finnes en myte i NAV om at de fleste ME- syke blir*

---

<sup>25</sup> Dersom foreldre ikke enes om barnebidrag, kan NAV gå inn og fastsette bidraget basert på opplysninger om foreldrenes økonomi og samvær med barnet. NAV kan også forskuttere bidrag.

*friske. Det finnes ikke forskning som understøtter dette. Derimot farger denne myten synet på pasientene, som bli behandlet som snyltere....».*

Eksempel på en brukeropplevelse knyttet til regel- og lovverk: *«Skrankepersonell ga feil svar i forhold i innlevering av papirer. Det medførte stopp i utbetaling, noe jeg måtte ringe flere telefoner for å ordne opp i».*

#### **5.6.4 God informasjon til bruker**

Flere av de som kom med innspill klaget på feil eller ikke tilstrekkelig informasjon. I tillegg ble det klaget på at den skriftlige informasjonen fra NAV ofte var vanskelig å forstå og at NAVs internettsider var ulogiske og vanskelig å navigere i.

En bruker beskriver behovet for brukervennlige nettsider:

*«For eksempel må det bli enklere å finne frem til søknadsskjemaer. Er det logisk at lenken til søknadsskjemaet ligger til høyre med liten skrift og at lenken du leter etter heter «bokmål» eller «nynorsk»? Nei! Den burde selvsagt hete «Søknadsskjema – bokmål».*

Det ble understreket at mangelfull eller dårlig informasjon fører til merarbeid for bruker, eller i verste fall til stans i stønader bruker har krav på.

#### **5.6.5 Avbyråkratisering og effektivisering**

Enklere regelverk er et tema som går igjen i flere av innspillene. For noen brukere innebærer dette at regelverket må bli enklere å forstå eller saksbehandlingen mer effektiv. For andre betyr enklere regelverk en mer liberal praksis, for eksempel at det må bli enklere å få innvilget uføretrygd når diagnosen er klar.

Noen av innspillene peker på kompetansen hos NAV- ansatte. En av brukerne skriver: *«minstekravet må jo være at NAV- ansatte forstår og kan forklare sitt eget regelverk.»* Andre legger vekt på at NAV- systemet er for byråkratisk. Blant annet etterlyses bedre samarbeid mellom enhetene i NAV, helsetjenesten og fastlegen, samt bedre samarbeid om ungdom som faller utenfor skole og arbeid.

Flere peker også på at språket er for vanskelig: *«lovene og reglene blir også svært ulikt tolket av de ansatte.»*. Ett begrep som flere av brukerne benytter seg av, er at NAV er ei papirmølle – det er skjema på skjema som skal fylles ut. Forenkling innen skjemaveldet er det flere av brukerne som argumenterer for. Et eksempel: *«Byråkrati! Evig papirmølle med tungvint arbeid for å få hva man har krav på! Dette gjelder dagpenger, etter jeg var ferdig utdannet og ikke har fått fast jobb! ».*

Et annet eksempel er knyttet til søknad om foreldrepenger. Her pekes det på at enklere løsninger må på plass. Innspill til forbedringer går blant annet på at bruker bør kunne søke om foreldrepenger elektronisk.

Flere mener at NAV i større grad bør lytte til anbefalinger fra leger og spesialister og ikke overprøve spesialistuttalelser: *« ikke la leger, psykologer etc, lønnet av NAV, som aldri har møtt brukeren overstyre uttalelser fra helsepersonell som kjenner brukeren».*

#### *Oppsummering*

Samlet sett er det et betydelig spenn i innspillene til statsråden fra brukerne. Innspillene går i retning av at det må bli bedre kompetanse hos det enkelte NAV- kontor slik at den enkelte bruker får bedre hjelp. Samtidig går innspillene i retning av bedring av kvaliteten og effektiviteten ved NAV- kontorene, slik at den enkelte NAV -veileder kan bistå bruker med

tett og god oppfølging. Innspillene fra brukerne tyder også på at regelverket som NAV skal informere om og etterleve er komplekst.

## 5.7 Forskning om brukerundersøkelser i NAV

Det har blitt gjennomført flere forskningsarbeider om NAVs brukere, som blant annet fokuserer på brukernes opplevelse av NAV- systemet. En sentral del av dette arbeidet har blitt gjennomført i forbindelse med evalueringen av NAV- reformen.<sup>26</sup>

### 5.7.1 Utfordringer og brukeropplevelser

I forkant av NAV- reformen var noe av diskusjonen knyttet til problemet med såkalte kasterbatter.<sup>27</sup> Med kasterbatter menes "prosessen der brukere med sammensatte problemer, blir "kastet" frem og tilbake mellom ulike deler av velferdssystemet uten å få hjelp". Det er flere utfordringer knyttet til problemet med kasterbatter: For det første er dette et tegn på manglende samhandling og dårlig organisering. For det andre er konsekvensen at brukerne blir mottakere av velferdsytelser for lenge (innelåsing).

Det er stor variasjon i hva slags tjenester brukerne har behov for.<sup>28</sup> Arbeidssøkere har mest kontakt med NAV, enslige forsørgere minst kontakt.

Når det gjelder brukernes kontakt med NAV- systemet, er det flere kanaler bruker kan benytte for å kontakte NAV: Mottaket ved NAV-kontoret, kontaktsenter (telefon) og internett.<sup>29</sup> Bruken av elektroniske kanaler som SMS, e-post og internett har økt betydelig. Samtidig er det noen utfordringer knyttet til disse kanalene. Nettløsninger gir økt tilgang til informasjon, samtidig utgjør nettløsninger en terskel for brukere uten datakompetanse. Henvendelser og søknader avvikles i mottaket ved NAV- kontoret, køen avvikles også ved kontaktsenteret og i spesialenhetene. Innordning i køen krever ferdigheter fra bruker. Videre skapes et skille mellom brukere som behersker selvbetjeningsløsninger og brukere som ikke behersker denne teknologien. Samlet sett betyr flere kanaler muligheter for flere kontaktflater mellom bruker og NAV, men noen av de nye kanalene stiller krav til ferdigheter som ikke alle brukerne har. Det gjør at ikke alle er i stand til å benytte disse kanalene.

Når det gjelder brukere med sammensatte behov, vises det til at NAV er et fragmentert system, der systemet er organisert med sikte på å håndtere et omfattende antall brukere med enkle behov (standardiserte prosedyrer).<sup>30</sup> Innretningen av systemet kan virke lite treffsikkert for brukere med komplekse behov. Samtidig består NAV også av flere spesialiserte instanser, som skal bistå avgrensede målgrupper i NAV- systemet.

---

<sup>26</sup> Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>27</sup> Liv Johanne Syltevik: ""Brukeren" i debatten om NAV- reformen" i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>28</sup> Hans-Tore Hansen: "Brukererfaringer med NAV – Kontakt og tilfredshet" (s. 48-70) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>29</sup> Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik: "Den "ene" døren - Møtet med NAV i mottak, telefon og på internett" (s. 71- 90) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>30</sup> Kjetil G. Lundberg: "individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse - Spenninger på velferdsfeltet" (s. 91-110) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

Brukernes erfaringer med enkelte av NAVs tjenester har også blitt evaluert. Egenvurderingen i kvalifiseringsprogrammet fremstår for brukerne som vanskelig å definere og lite relevant for egen livssituasjon. De fleste opplever samhandlingen med kontaktpersonen i kvalifiseringsprogrammet som god, enkelte opplever samhandlingen som problematisk. Uenighet mellom bruker og kontaktperson er gjerne knyttet til avklaring av arbeidsevne og planlegging av innholdet i programmet knyttet til arbeid og aktivitet.<sup>31</sup> Videre kan brukere oppleve kombinasjon av bistand og kontroll fra NAV- veilederen som motsetningsfull. NAV-veilederes samtaler med langtids sykemeldte tar dels sikte på å informere om, avklare og gi bistand til videre løp frem mot arbeid. Samtidig utøver NAV- veilederne en viss grad av kontroll i samtalen med brukerne. Brukerne på sin side informerer NAV- veilederen om sine helsebegrensninger og mulighetene for å komme tilbake til arbeid.<sup>32</sup>

I evalueringene reises det spørsmål om det er nye kasterbatter i NAV – systemet. Nærmere bestemt kasterbatter mellom mottak, telefon og internett, kasterbatter i et fragmentert og standardisert NAV- system og kasterbatter mellom bistand og kontroll. Det stilles også spørsmålsteget ved målet om å oppnå økt arbeidsretting i tilstrekkelig grad ivaretas i NAV. Det vises også til at NAV- ansatte må være bevisst på hvilke muligheter og begrensninger som ligger i den makten som utøves av NAV, for å balansere motsetningen mellom bistand og kontroll.<sup>33</sup>

## 5.7.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning innebærer at mottakere av tjenester og ytelser selv har innflytelse og aktivt medvirker i beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud til brukerne. I NAV skiller det mellom brukermedvirkning på individnivå og systemnivå.

På individnivå er brukermedvirkning knyttet til dialogen mellom den enkelte bruker og den enkelte ansatte i NAV- forvaltningen. God brukermedvirkning henger sammen med kvaliteten på samtalen. For de fleste brukerne vil denne type brukermedvirkning være viktigst.

Brukermedvirkning på systemnivå er møter mellom brukerorganisasjonene og NAV. Brukere som er representert i disse møtene er mottakere av statlige og kommunale ytelser til livsopphold og arbeidssøkere. Brukerorganisasjonene deltar i konsultasjoner om planlegging, gjennomføring og evaluering av NAVs virksomhet, organisering og ordninger.

### 5.7.2.1 Brukermedvirkning på systemnivå

NAVs retningslinjer sier blant annet at brukermedvirkning skal forankres i NAV på alle nivåer. Den enkelte leder har ansvar for å forankre brukermedvirkning i egen enhet. Brukerorganisasjonene peker ut brukerrepresentanter fra sine organisasjoner. Brukerutvalg er arenaen for samhandling med fast representasjon både fra NAV og brukersiden. Enheter i

---

<sup>31</sup> Ingrid Voll: "En relasjon i takt eller utakt? Om deltakeres erfaring med arbeidsevnevurdering, programinnhold og kontaktpersoner i kvalifiseringsprogrammet i NAV" (s.111-132) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>32</sup> Gunnhild Brubakken og Liv Johanne Syltevik: "Oppfølging av brukerne - Muligheter og begrensninger i samtaler mellom brukere og NAV- veiledere" (s. 133-154) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

<sup>33</sup> Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik: "Brukeren i det 21. århundret - Nye og gamle velferdsdilemmaer - Hva kan vi lære av brukererfaringer?" (s. 174-187) i Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg, og Liv Johanne Syltevik (red) Nav - med brukeren i sentrum? Oslo, Universitetsforlaget 2013.

NAV som legger premisser for strategisk utviklingsarbeid og enheter som har direkte kontakt med brukerne, skal som hovedregel ha egne brukerutvalg.<sup>34</sup>

En kartlegging av brukerutvalg i Sør-Trøndelag, Vestfold og Oslo gjennomført av Fafø, viser at det er en utfordring å få brukermedvirkningen på systemnivå til å fungere på en god måte.<sup>35</sup> Noen utvalg fungerer godt med aktiv diskusjon mellom brukerrepresentantene og NAV-ansatte. Andre utvalg bærer preg av at brukerorganisasjonene bringer opp få saker og at møtene derfor brukes til rene orienteringer fra NAV. Samtlige NAV- kontor i undersøkelsen har problemer med å få ungdom, innvandrere og personer med rusproblemer eller psykiske helseproblemer til å stille som representanter for brukerne. Fafø skriver at det er vanskelig å se hvilken konkret betydning brukerutvalgene har for hvordan NAV planlegger og gjennomfører sin innsats. Tidligere kartlegginger viser at det kun er to av tre NAV- kontor som har fungerende brukerutvalg, og av disse er det kun en av tre som fungerer godt.<sup>36</sup>

Kartleggingen til Fafø var basert på erfaringene med brukerutvalg på fylkesnivå i Sør-Trøndelag, Vestfold og Oslo. I tillegg innhentet Fafø informasjon fra to lokale utvalg i Sør-Trøndelag, to lokale utvalg i Vestfold og tre lokale bydelsutvalg i Oslo.

### 5.7.2.2 Brukermedvirkning på individnivå

Den individuelle brukermedvirkningen i NAV har også blitt evaluert. I en artikkel fra 2013 skrevet av Anita Rønningen og Annett Arntzen, skilles det mellom fem kategorier brukermedvirkning:<sup>37</sup>

- *Uavklart brukermedvirkning* omfatter brukere som ikke har en oppfatning om brukermedvirkning eller at de ikke hadde hørt om brukermedvirkning.
- *Passiv medvirkning* representerer en medvirkningsform der brukermedvirkning forstås som anerkjennelse, og inkluderer brukermedvirkning som det å bli sett, hørt og tatt på alvor. De ansatte vurderes som den aktive part, og brukerne har en mer passiv rolle.
- *Relasjonell medvirkning* representerer brukermedvirkning i samtale der bruker og ansatt betraktes som likeverdige parter. Her ble det fokusert på gjensidighet i relasjonen mellom bruker og ansatt.
- *Aktiv medvirkning* innebærer at brukerne er aktive i egen sak, både i prosessen med å utføre egne handlingsplaner og at bruker selv bidrar med å finne løsninger.
- *Brukerstyring* vektlegger brukeren som den ansvarlige, at brukeren tar avgjørelsene i beslutningsprosessene og styrer utformingen av tjenestetilbud som omhandler brukerens sak.

Undersøkelsen bygger på en spørreundersøkelse blant brukere, ansatte og ledere ved sju NAV- kontor i ett fylke på Østlandet i 2008. Forskerne fikk svar fra 188 brukere (svarprosent på 37,6) og 120 NAV- ansatte (svarprosent på 53). Som et supplement til spørreskjemaene ble fem ansatte og sju brukere intervjuet.

Brukere og ansatte ved NAV opplever brukermedvirkning som viktig, men de vektlegger ulike elementer når de definerer begrepet. De NAV - ansatte fokuserte i større grad enn

---

<sup>34</sup> En komplett oversikt over NAVs retningslinjer for brukermedvirkning finnes på nav.no.

<sup>35</sup> Hilde Haualand og Anne Inga Hilsen (2014): "Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?". Fafø-notat 2014:05.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Anita Rønningen og Annett Arntzen (2013): "Brukermedvirkning i NAV". Tidsskrift for velferdsforskning. Vol. 16. nr. 3.

brukerne på en «aktiv medvirkningsform», som innebar et fokus på brukerne som ansvarlige for dokumentasjonsinnhenting, og at brukerne skulle være aktive i egen sak. Mange brukere svarte ikke på hva de forsto med brukermedvirkning. De som svarte vektla hovedsaklig en «passiv medvirkningsform», hvor fokuset var på at de skulle bli hørt, bli sett og bli tatt på alvor av de ansatte i NAV.

### *Oppsummering*

Selv om brukermedvirkning står sterkt som ideologi i NAV, er det ikke like godt utviklet som et praktisk arbeidsverktøy. Forventningene til brukermedvirkning må tydeliggjøres og det må jobbes med en felles forståelse for hvordan brukermedvirkning skal forstås og praktiseres i NAV- forvaltningen.

Brukermedvirkning på systemnivå utøves kun blant en del av NAV- kontorene. Tidligere kartlegginger har vist at det kun er to av tre NAV- kontor som har fungerende brukerutvalg, og av disse er det kun en av tre som fungerer godt. Når det gjelder den individuelle brukermedvirkningen har brukere og ansatte ulik forståelse av medvirkningen. Ansatte ved NAV- kontorene legger til grunn en mer «aktiv medvirkningsform», samtidig som brukerne legger til grunn en mer «passiv medvirkningsform». Det er en åpenbar utfordring å få til brukermedvirkning på systemnivå ved alle NAV- kontorene og jobbe videre med den individuelle brukermedvirkningen ved NAV- kontorene.

## **5.8 NAV i Difis bruker- og innbyggerundersøkelse**

Difi gjennomfører bruker- og innbyggerundersøkelser hvert annet år. Undersøkelsen ble gjennomført første gang i 2009/2010 og annen gang i 2012/2013. Undersøkelsen gjennomføres blant et representativt utvalg av innbyggerne 18 år og eldre som trekkes tilfeldig fra Folkeregisteret. Undersøkelsen består av to deler. En del hvor et tilfeldig utvalg av innbyggerne besvarer spørsmål om de ulike virksomhetene enten de har erfaring med dem eller ikke. Den andre delen består av 23 forskjellige spørreskjemaer (ett for hver virksomhet) som kun blir sendt til brukerne av disse virksomhetene.

Difi presenterer resultatene av innbygger og brukerundersøkelsene på en skala fra 0-100. Difi anbefaler følgende tolking av skalaen:

- 0-50 poeng: misfornøyd til nøytral
- 51-70 poeng: delvis fornøyd
- 71-80 poeng: fornøyd
- 81-100 poeng: svært fornøyd

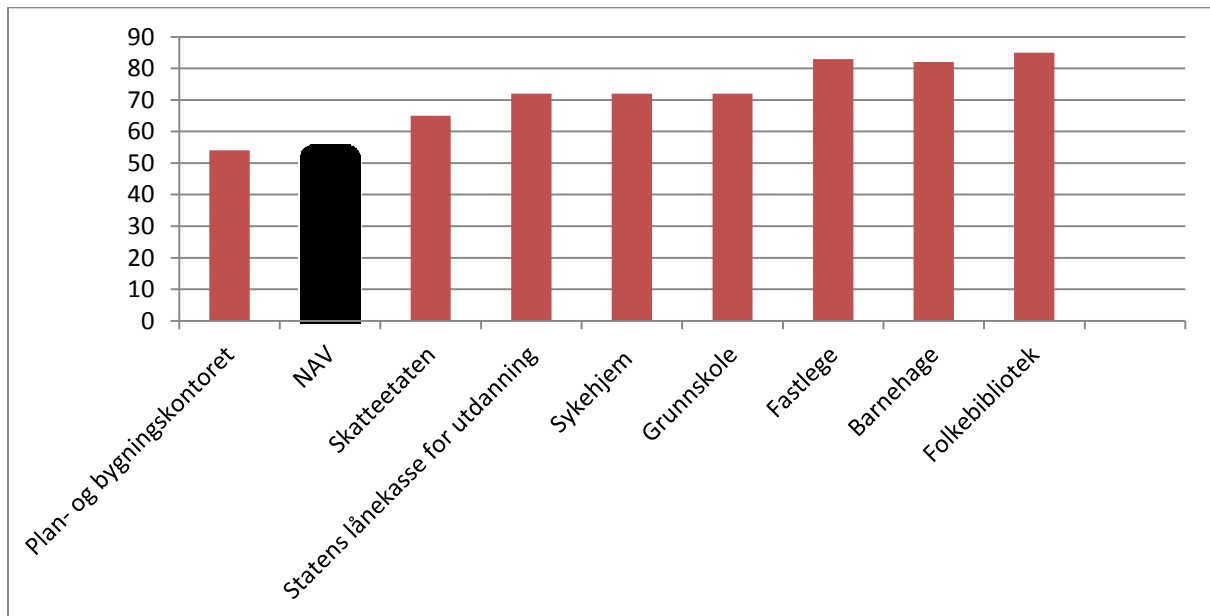
Myndighetsutøvende organer kommer gjennomgående svakere ut enn serviceorganer. Difi antar at dette har sammenheng med at myndighetsorganene krever noe tilbake fra brukerne: Ikke bare mottar vi tjenester, men kontrolleres, må levere opplysninger, betale tilbake lån, betale skatt osv. Etter ekspertgruppens vurdering er NAV klart en myndighetsutøver. Samtidig er det viktig å legge vekt på at NAV også leverer tjenester til sine brukere, blant annet informasjon om ledige stillinger og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. NAV gikk frem på alle tema i innbyggerundersøkelsen 2013 sammenliknet med undersøkelsen fra 2010.

I innbyggerundersøkelsen får NAV 51 poeng og kommer nest sist blant de undersøkte statsetater, foran IMDI med 50 poeng og UDI med 52 poeng. Folkebibliotekene er den tjenesten som skårer høyest i 2013 med 81 poeng. Den kommunale delen av NAV (sosialtjenesten) får 56 poeng og er blant de tre svakeste kommunale tjenestene.

Ekspertgruppen tviler på om brukere har presis forståelse av dette skillet, men den poengmessige avstanden mellom statlig og kommunal del av NAV er ikke svært stor.

Figur 5.4 viser brukernes bedømming av NAV sammenliknet med en del andre offentlige tjenester. Personer som bruker NAVs tjenester ser ut til å være litt mer positivt til NAV innbyggerne generelt. Brukerne gir NAV med 56 poeng mot 51 for innbyggerne generelt.

Dette er likevel den nest laveste rangeringen i undersøkelsen. Plan- og bygningsetaten fikk 54 poeng. Statens lånekasse for utdanning fikk 72 poeng. Typiske helse- og omsorgstjenester som sykehjem, sykehus, legevakt mv. ligger mellom 72 og 83 poeng. Undervisningstjenester ligger på omtrent samme nivå.



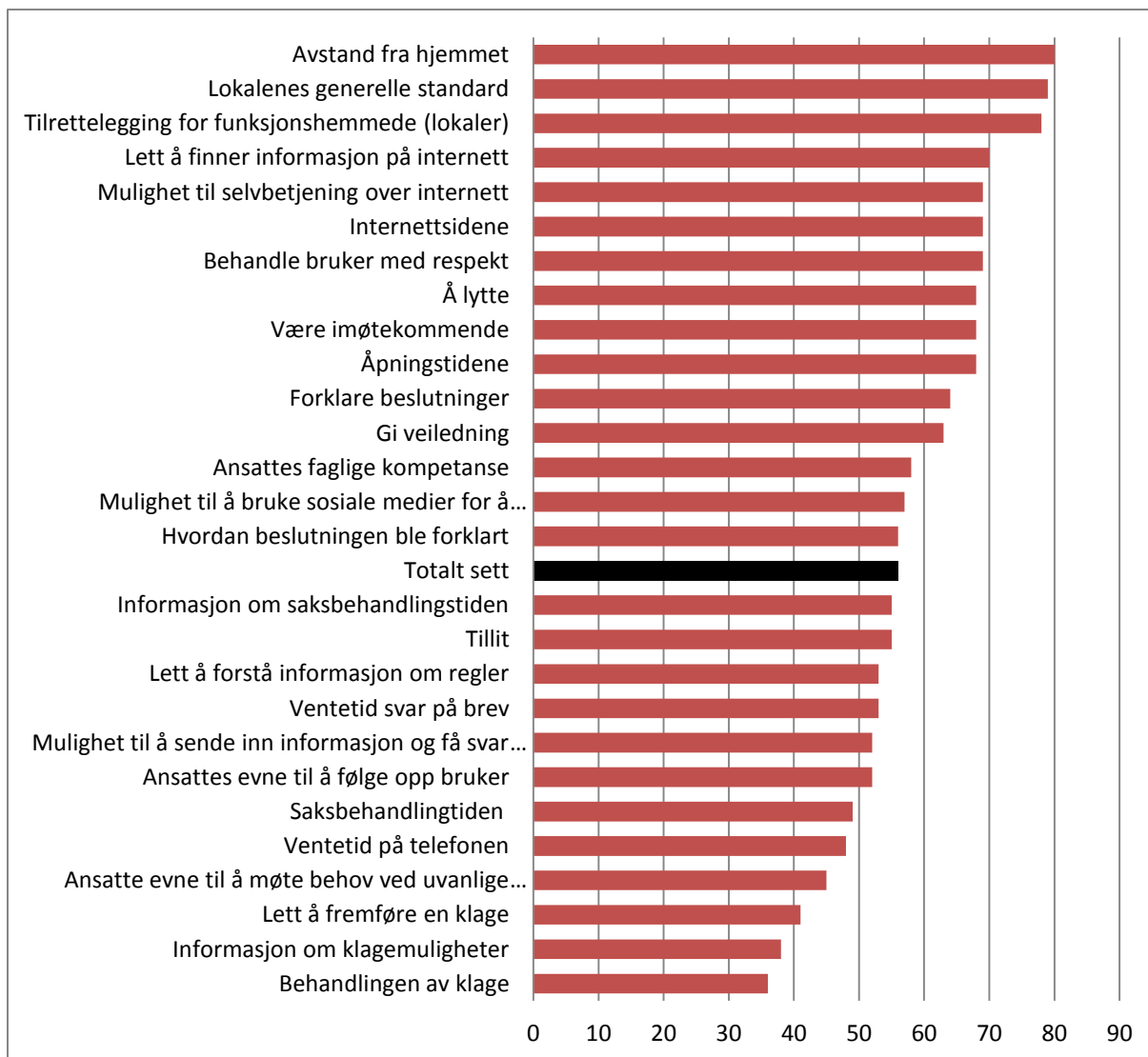
Figur 5.4 Difi. Bruker- og innbyggerundersøkelsen 2013. Brukernes totalt tilfredshet med ulike offentlige tjenester. Poeng

Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT. Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne?

Figur 5.5 er en oversikt over brukernes poenggivning for ulike sider ved NAVs virksomhet. Brukerne har høyest tilfredshet med NAVs lokaler og lokalenes tilgjengelighet. Det ser også ut til å være stor grad av tilfredshet med nav.no og internettløsningene. NAV kommer også relativt godt ut når det gjelder vurdering av de ansatte imøtekommenhet, respekt for bruker og vilje til å lytte.

Vurderingen av de ansatte evne til å veilede og forklare beslutninger kommer i en mellomkategori med henholdsvis 63 og 64 poeng. Vurderingen av de ansattes faglige kompetanse gir 68 poeng. På den annen side scorer NAV langt lavere i spørsmål om de ansattes evne til å følge opp brukeren og på spørsmål om evnene til å tilpasse seg til å møte behov i utvanlige situasjoner, henholdsvis 52 og 45 poeng.

Brukerne svarer aller mest negativt på spørsmål som er knyttet til klageadgang, behandling av klager og informasjon om klageadgang. Her får NAV særdeles lav score med poeng fra 36 til 41. Det er også svært liten tilfredshet med saksbehandlingstid, informasjon om saksbehandlingstid og ventetid i telefonen når man ringer NAV. Her varierer vurderingene mellom 48 og 53 poeng.



Figur 5.5 Difi. Bruker- og innbyggerundersøkelsen 2013. Brukerne tilfredshet med ulike sider ved NAVs tjenester. Poeng

Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT. Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne?

En del av spørsmålene som ble stilt i 2013-undersøkelsen ble også stilt i undersøkelsen fra 2010. For alle disse spørsmålene var brukernes vurdering noe bedre i 2013 enn i 2010. Størst endring var det for vurderingene av internettløsninger og evnen til å lytte til bruker. Dette kan tolkes som at det går i riktig retning når det gjelder NAVs service, selv om endringene i poeng-score ikke er store.

#### Oppsummering

NAV er blant etatene med lavest tilfredshet i Difis brukerundersøkelse. Brukerne har høyest tilfredshet med NAVs lokaler og lokalenes tilgjengelighet. Brukerne svarer aller mest negativt på spørsmål som er knyttet til klageadgang, behandling av klager og informasjon om klageadgang. Det er også svært liten tilfredshet med saksbehandlingstid, informasjon om saksbehandlingstid og ventetid i telefonen når man ringer til NAV. En sammenlikning av brukerundersøkelsen i 2010 og 2013 tyder på en moderat økning i tilfredshet de senere årene.



## 5.9 Brukertilfredshet med arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land

### 5.9.1 Sverige

Sverige gjennomfører en nasjonal kundetilfredshetsindeks (SKI) ut fra samme forskningsbaserte tradisjon som Difis innbyggerundersøkelse baseres på. Begge NAVs «søsterorganisasjoner» i Sverige, Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen, deltar i denne. I SKI er nivået for godkjent brukertilfredshet på 60 poeng.

På nasjonalt nivå ligger den gjennomsnittlige tilliten til myndighetene på 62 poeng. Som vi vil se nedenfor skårer både Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen lavere enn dette. I TNS Sifos anseendeindex för myndigheter for 2012, fikk Arbetsförmedlingen og Försäkringskassan dårligst resultat.

#### 5.9.1.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan hadde en negativ utvikling i brukertilfredshet fra 2004 til 2008 ned til 50 poeng og har deretter gradvis forbedret seg til 59 i 2013. Försäkringskassan har satt seg som mål å ha en brukertilfredshet på 60 poeng.

Høyest skårer Försäkringskassan på spørsmål om hvordan bruker opplever møte med medarbeiderne (venlighet, respekt, engasjement) med 73 poeng. Lavest brukertilfredshet har den knyttet til tillit mellom forvaltning og bruker og om det er enkelt å forholde seg til Försäkringskassan, begge med 59 poeng.

Vurderingene av Försäkringskassan er relativt like på tvers av kjønn, alder, utdanning, bosted og type trygd. Försäkringskassan utbetaler ikke alderspensjon, en gruppe som i Norge skiller seg ut med høyere brukertilfredshet.

#### 5.9.1.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen er den etaten som har lavest tillit blant de svenske personbrukerne, med 48 poeng. Det er små forskjeller på tvers av sosio-økonomiske kategorier som registreres, bortsett fra at eldre er noe mer fornøyd enn yngre. Når en fordeler svarene ut fra hvilke tjenester brukerne benytter er det større forskjeller. Det er særlig de som skal ha tjenester knytte til jobb og utviklingsgarantien og i sysselsettingsfasen som har lite tillit til Arbetsförmedlingen. De hyppigste begrunnelsene for dette er at Arbetsförmedlingen ikke har støtte eller hjelp å tilby, dårlig service og at Arbetsförmedlingen ikke gjør jobben sin. Blant disse, som utgjør om lag 15 pst. av alle brukerne, mener man at Arbetsförmedlingens tiltak, veiledning og andre tjenester ikke møter de forventningen en hadde. Det er en stor andel, om lag 1/3 av arbeidssøkerne, som oppgir hverken å ha stor eller liten tillit til Arbetsförmedlingen. Dette kan tyde på at mange brukere ikke har en klar oppfatning av Arbetsförmedlingens oppgaver og hva de kan forvente av dem.

Blant arbeidsgiverne har andelen som har tillit til Arbetsförmedlingen ligget på om lag 40 pst. de senere årene. Andelen med lav tillit ligger rundt 10 pst. En stor andel av arbeidsgiverne har ingen mening om tjenesten eller oppgir at de ikke har hatt kontakt med Arbetsförmedlingen (selv om utvalget som spørres trekkes blant arbeidsgivere som har benyttet tjenester hos Arbetsförmedlingen). Dette tyder på at de ikke vurderer Arbetsförmedlingen som en viktig samarbeidspartner, og trolig bare benytter Arbetsförmedlingen som annonsekanal og ikke har behov for mer omfattende tjenester.

For å få økt innsikt i årsakene til lav brukertilfredshet og hva som kan gjøres for å forbedre tjenestene har Arbetsformidlingen fulgt opp spørreundersøkelsen med dybdeintervjuer, i første omgang med korttidsledige som utgjør nesten halvparten av brukerne. Resultatene herfra kan tyde på at brukerne opplever det som uklart hva de kan forvente av Arbetsformidlingen og etterlyser tydeligere tjenester som svarer til deres individuelle behov. De gir uttrykk for at de ønsker å kunne påvirke mer av prosessen og at Arbetsformidlingen må gå fra administrasjon til i større grad å motivere.

## 5.9.2 Storbritannia

Department of Work and pensions gjennomfører brukerundersøkelser årlig. Respondenter er plukket ut blant de som har vært i kontakt med DWP i løpet av de siste seks månedene. Undersøkelsen omfatter dels spørsmål rettet mot den konkrete saken, dels mer generelle spørsmål om vurderingen av DWPs tjenester. I 2012 var 83 pst. av mottakene av ytelser knyttet til redusert arbeidsevne og ledighet svært eller rimelig fornøyd med servicen totalt sett. Over 90 pst. av mottakerne av pensjonsrelaterte ytelser var svært eller rimelig fornøyd med servicen totalt sett. For pensjonsytelsene er det stort sammenfall mellom brukernes forventninger til tjenesten og levert tjeneste, med bare 6 pst. som vurderte tjenesten til å ha lavere kvalitet enn forventet. Avstand mellom forventning og realitet var størst for ytelser til personer med redusert arbeidsevne og arbeidsledige, hvor om lag 15 oppgir at tjenesten ble vurdert som dårligere enn forventet. Samtidig mener om lag 70 pst. i disse gruppene at tjenesten trenger forbedringer. Ønsket om «store forbedringer» var dobbelt så vanlig blant de som var blitt skuffet over servicenivået (lavere kvalitet enn forventet) enn blant de som hadde lave forventninger. Tidligere brukerundersøkelser viser at om lag 15 pst. av mottakerne av ytelser knyttet til arbeidsledighet hadde tenkt på å klage, mens 20 pst. av disse hadde klaget.

Brukerne av DWPs tjenester ble positivt overasket over kort ventetid på telefonen og at de ble gjort oppmerksomme på andre ytelser de kunne ha krav på. Det var ikke negative reaksjoner der hvor dette ikke forekom, men de som opplevde det var svært fornøyd. Uklar informasjon, for lang saksbehandlingstid og at DWP ikke gjorde det bruker mente de hadde forpliktet seg til er faktorer som vesentlig reduserte tilfredsheten. Blant personer med redusert arbeidsevne og arbeidsledige ble det særlig pekt på behov for at ansatte skulle være mer kunnskapsrike, vise større respekt for bruker og bruke mer tid på den enkelte. Samtidig trakk alle brukergrupper frem de ansatte som den enkeltfaktor de vurderte mest positivt.

## 5.10 Oppsummering

Brukernes tilfredshet med NAV er viktig både fordi NAV har en særlig ansvarsfull posisjon som «monopolist» på leverandør av tjenester til personbrukerne og fordi noen av brukerne er i særlig utfordrende livssituasjoner.

Brukertilfredsheten med NAV har vært svakt økende de siste tre årene. Andelen som er tilfredse har økt mest for spørsmål om tilfredshet med ventetid og spørsmål om tilfredshet totalt sett. Brukerne er mest tilfreds med de NAV-ansattes holdninger. Utsagnet ”veileder fikk meg til å se nye muligheter” får klart lavest score. Spørsmål om veiledernes kunnskap om regelverket og tilfredshet med ventetid kommer i en mellomkategori.

Brukere som er ofte i kontakt med NAV er mer misfornøyd enn andre brukere. Brukere som er ofte i kontakt med NAV og har samme saksbehandler er mer fornøyd enn de som må forholde seg til flere saksbehandlere. Saksbehandlingstid og lang ventetid på svar er det som går igjen oftest som årsaker til misnøye.

En analyse av de minst fornøyde brukerne viser at alder og utdanningsnivå ikke har signifikant sammenheng med sannsynligheten for å være blant de mest misfornøyde. Kvinner er oftere uenige i at de får den servicen de trenger, men det er ingen signifikant forskjell på kjønnene når det gjelder spørsmål om de føler at NAV ivaretar deres rettigheter. Det er heller ingen klar sammenheng mellom tilfredshet og bosted (fylke).

Resultatene fra analysen tyder heller ikke på at det er noen sterk sammenheng mellom tilfredshetsnivået og type ytelse som brukerne mottar. Unntaket er sykepenger, der brukerne er mer tilfreds enn andre. De lokale brukerundersøkelsene tyder imidlertid på at brukere som mottar økonomisk sosialhjelp og brukere av hjelpemidler er klart mindre fornøyd enn andre og at mottakere av alderspensjon er de som er mest fornøyd.

Når det gjelder arbeidsgiverne så viser arbeidsgiverundersøkelsen at deres bruk av NAVs sykefraværsoppfølging samlet sett er stabil og høy. Bruken av NAVs rekrutteringstjenester er derimot synkende.

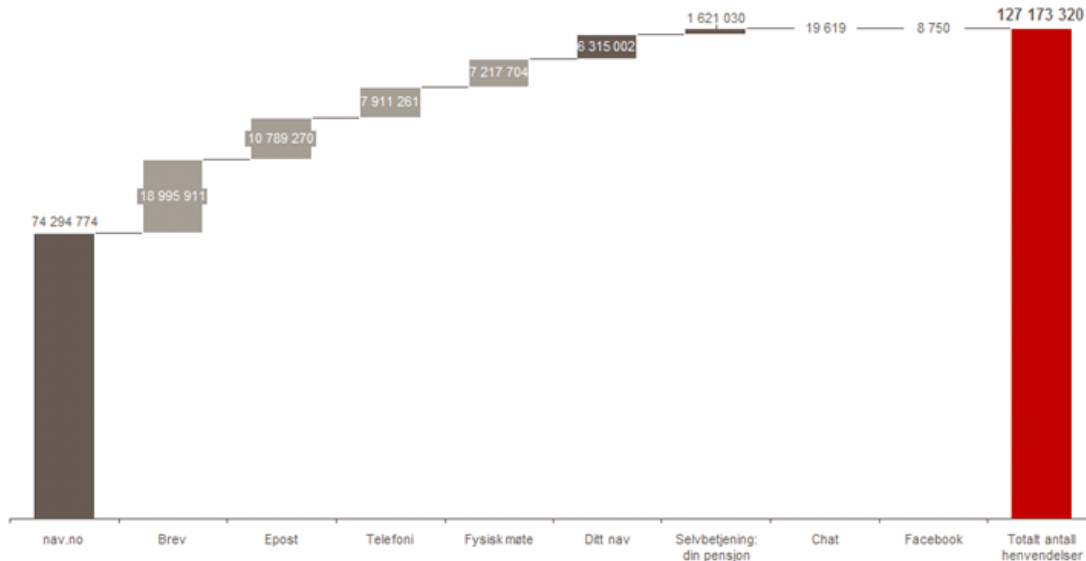
Brukerundersøkelsen til Difi viser at NAVs brukere har høyest tilfredshet med NAVs lokaler og lokalenes tilgjengelighet. Brukerne svarer aller mest negativt på spørsmål som er knyttet til klageadgang, behandling av klager og informasjon om klageadgang. Det er også svært liten tilfredshet med saksbehandlingstid, informasjon om saksbehandlingstid og ventetid i telefonen når man ringer NAV. Spørsmål om de ansattes evne til å veilede og følge opp brukerne kommer i en mellomkategori. Det har vært en liten økning i tilfredsheten fra 2010 til 2013.

Gjennomgangen av klager på vedtak viser at om lag 14 pst. av disse førte til omgjøring. I de fleste tilfellene skyldtes omgjøring at saken ikke var tilstrekkelig opplyst. Sammenliknet med klage på vedtak er det få rene serviceklager. De fleste serviceklagene gjaldt lang saksbehandlingstid. Også i klagene til sivilombudsmannen gjelder de fleste klagene saksbehandlingstiden. Klage på veiledning, informasjon og oppfølging er den neste vanligste klageårsaken.

Brukermedvirkning på systemnivå utøves kun blant en del av NAV- kontorene. Tidligere kartlegginger har vist at det kun er to av tre NAV- kontor som har fungerende brukerutvalg, og av disse er det kun et av tre som fungerer godt. Når det gjelder den individuelle brukermedvirkningen har brukere og ansatte ulik forståelse av medvirkningen. Ansatte ved NAV- kontorene legger til grunn en mer «aktiv medvirkningsform», samtidig som brukerne legger til grunn en mer «passiv medvirkningsform».

## 6 Møte mellom brukerne og NAV

Med om lag 2,8 millioner brukere, 3,2 millioner ytelsessaker og 670 000 årsverk utenfor arbeidslivet, hvorav 270 000 har vært gjennom behovsvurdering og har et registrert bistandsbehov for å komme i arbeid, er det naturligvis et betydelig antall møter mellom brukerne og NAV i løpet av året. I sum er det om lag 127 millioner treffpunkter mellom brukeren og NAV i løpet av ett år. Brukerne henvender seg til NAV på forskjellige måter: Gjennom besøk på NAV-kontoret, på telefon, skriftlig og digitalt. Fordelingen mellom de ulike kommunikasjonskanalene vises i figuren under.



Figur 6.1 Møter mellom brukeren og NAV fordelt på kommunikasjonskanal

Med den oppmerksomheten som har vært knyttet til å etablere og utvikle NAV-kontorene kan en slik fordeling være overraskende for noen. Det er imidlertid verdt å huske at under NAV-reformens mer kaotiske periode i 2008-09, var kritikken av Arbeids- og velferdsetaten vel så mye rettet mot at det var vanskelig å komme frem på telefon og at etaten ikke holdt orden på papirene. Telefon og brev har derfor lenge vært en del av diskusjonen om hvordan man får NAV til å fungere bedre. Ut fra volum er det imidlertid nettløsningen som er den viktigste kanalen mellom bruker og NAV.

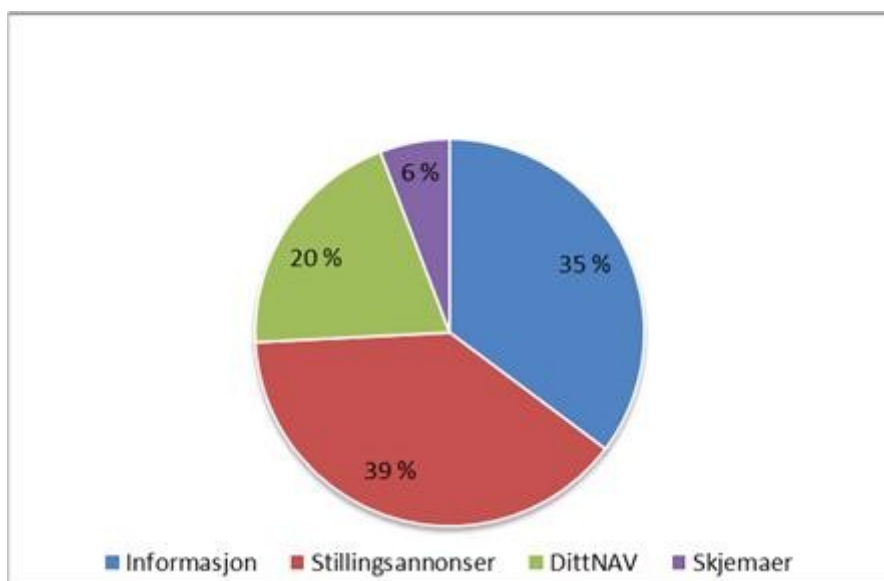
En stor del av brukerne har behov for å gi eller få informasjon om avgrensede problemstillinger. Det kan være å sende meldekort, få oversikt over ledige stillinger, få vite når neste utbetalingsdato er, søke om en stønad, vite om og hvor mye penger som er kommet på konto, status i saksbehandling osv. For mange av disse vil det være en fordel å slippe å oppsøke NAV-kontoret og heller utveksle informasjon gjennom nett, telefon eller brev. Dette kan sammenliknes med den endring som har vært innenfor banksektoren, hvor vi har gått til en situasjon hvor stadig flere tjenester løses gjennom bankautomater, autogiro, nettbank og kundesenter, mens få av oss savner å gå i banken i matpausen for å ta ut penger eller betale giroer.

### 6.2 Nav.no og sosiale media

Hovedtyngden av møtene mellom NAV og brukeren skjer digitalt på nav.no. Om lag 64 pst. av møtene mellom bruker og NAV skjer elektronisk. I løpet av en måned har nettsiden 1,8

millioner unike brukere. Nav.no er med dette den mest besøkte offentlige nettside og blant de 25 hyppigst besøkte norske nettsteder.

Nav.no har en stor mengde generell informasjon. Blant generell informasjon er skjemaer, kontaktinformasjon til NAV og informasjon for arbeidssøkere de mest brukte sidene på nav.no. Nav.no har over 74 millioner brukersesjoner per år. En brukersesjon er et besøk på nav.no hvor bruker ser på én eller flere sider og tjenester på nettsiden. Stillingsbasen og informasjon om tjenester og ytelser står for ca 90 pst. av sidevisningene, mens tjenester som krever innlogging utgjør om lag 10 pst. Av de innloggende tjenestene står Din Pensjon for 2 pst. av besøkene, mens tjenester for arbeidssøkere utgjør 8 pst. I siste kategori er det særlig innsending av meldekort og Dine utbetalinger som utgjør den største andel av trafikken.



Figur 6.2 Bruk av nav.no<sup>38</sup>

Tjenester som er relatert til brukerens personlige situasjon og behov har imidlertid langt større bruk enn generell informasjon. Om lag 1/3 av alle sidevisninger er knyttet til søk etter aktuelle ledige stillinger. Mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger som skal sende inn elektronisk meldekort er en annen stor brukergruppe. «Dine utbetalinger» som gir bruker informasjon om utbetalinger fra NAV er også en hyppig brukt tjeneste.

Brukere som kan ha rett til en ytelse fra NAV må selv sette frem søknad om ytelsen. Om de er i kontakt med NAV har NAV etter forvaltningsloven plikt til å opplyse om mulig rett til, stønad eller tjeneste. De fleste søknadsskjema ligger på nav.no. Kontorene har ikke søknadsskjemaer liggende til utdeling, men kan skrive ut for bruker dersom det er hensiktsmessig. For å få tilgang til søknadsskjema må bruker fylle ut personnummer og postnummer. Dette legges inn i en personspesifikk skjemaveileder. Skjemaveilederen viser hvilke vedlegg bruker må sende med søknaden, slik at mangelfulle søknader kan unngås. De fleste ytelser må det søkes om på papir. Noen ytelser kan en imidlertid søke om elektronisk. Dette gjelder først og fremst pensjoner, hvor bruker har kunnet søke elektronisk fra 2011. Høsten 2013 ble det også mulig

<sup>38</sup> Ditt Nav inkluderer DinPensjon, Dagpengesøknad, registrering, meldekort, oversikt over utbetalinger, elektroniske søknader osv. Skjemaer viser skjema som blir skrevet ut for utfylling og innsending til NAV. Informasjon dekker all generell informasjon om ytelser og tjenester fra NAV veiledere for egeninnsats som for eksempel jobbsøking eller å lage en bidragsavtale på egen hånd.

å sende inn de fleste søknader elektronisk i PDF format, og fra våren 2014 har NAV lansert en fullelektronisk dagpengesøknad.

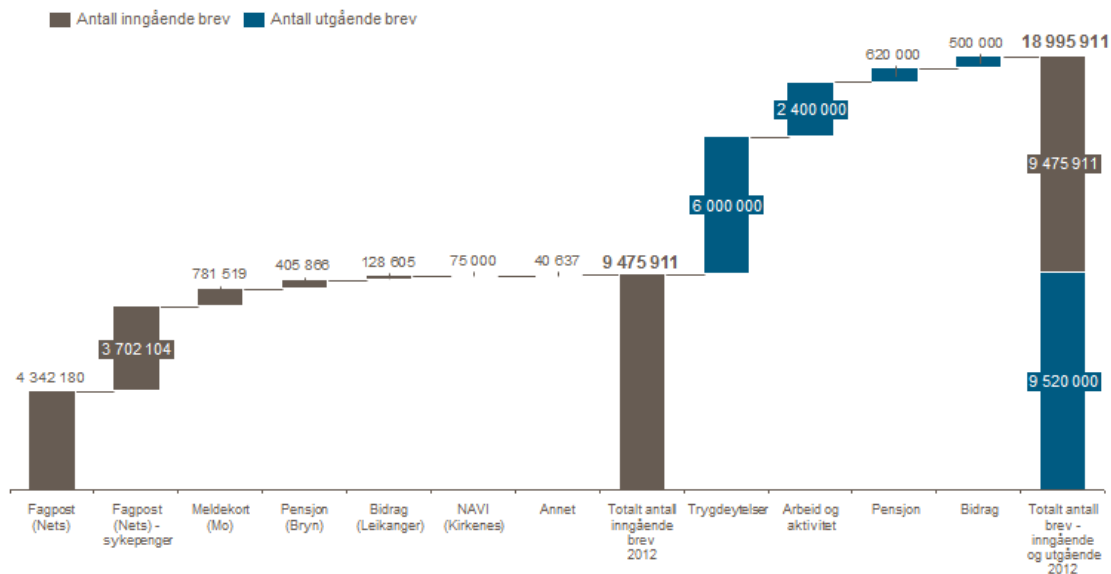
Sosiale medier supplerer den standardiserte informasjonen på nav.no på enkeltområder. Foreldrepenger har et komplisert regelverk, det er relativt stor gjennomstrømming av brukere og brukerne er gjennomgående teknologisk kompetente. NAV etablerte derfor en Facebook-tjeneste i 2011 og egen chat-funksjon i 2013 for foreldrepenger. I sum var det om lag 27 000 henvendelser gjennom disse to kanalene i 2013. Regler for uttak og dokumentasjon er to dominerende tema. Brukerne uttrykker stor tilfredshet med disse tjenestene. 86 pst. av brukerne var fornøyd eller svært fornøyd med Facebook tjenesten. 87 pst. fikk svar på det de lurte på og 73 pst. av brukerne hadde meget stor nytte av svarene de fikk. 60 pst. oppgir at de ville ha ringt NAV om de ikke hadde fått svar på Facebook, 47 pst. at de ville sjekket nav.no, mens 36 pst. hadde besøkt NAV- kontoret (flere svar var mulig).

Informasjon til arbeidsgiver om rekruttering, NAV Arbeidslivssenter, og rekruttering av europeisk arbeidskraft eller tjenester som utlysning av stillinger er lite brukt.

Nav.no fikk sin design ved etableringen av NAV og systematisk utvikling etter det har ikke blitt prioritert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Noen nye tjenester er kommet til, blant annet pensjonsløsningen, som gjør det mulig å simulere fremtidig pensjonsutbetalinger ut fra hvor lenge og mye en jobber og å sende søknader og oppdatert informasjon. Brukeren kan også få svar gjennom pensjonsløsningen. Brukerundersøkelse av nav.no høsten 2012 viste at om lag 50 pst. mente nettstedet i liten eller svært liten grad var enkelt å forstå eller hjalp dem med å løse oppgaven de var der for å gjøre. Spesielt informasjon om rettigheter og plikter er vanskelig å forstå da disse ofte ikke relaterer seg til brukerens situasjon. NAV lanserte i juni 2014 ny versjon av nav.no. Endringene skal gjøre det enklere å finne relevant informasjon og det legges mer vekt på de tjenestene som brukerne benytter mest.

### **6.3 Brev**

Brev er den nest hyppigste møteformen mellom bruker og NAV. Bruker sender om lag like mange brev til NAV, som NAV sender til bruker. Fra bruker til NAV er dokumenter knyttet til sykemelding den klart største enkeltkategorien, med 3,7 millioner brev i året. Brev er en egnet kanal til masseutsendelse av informasjon med situasjonstilpasset budskap. Fra NAVs side er det informasjon om trygdeytelser og brev knyttet til å bistå brukere med å komme i arbeid som er de to store kategoriene.



Figur 6.3 Inn- og utgående brev til Arbeids- og velferdsetaten fordelt på tema

Den absolutt største enkeltkategorien av fagpost er knyttet til sykepenger, som utgjør over 1/3 av samlet inngående post. For disse er elektronisk kommunikasjon ikke mulig. Mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger skal sende inn meldekort hver 14. dag. Størstedelen av disse sendes imidlertid elektronisk.

Mange brukere synes det er vanskelig å forstå NAV sine brev. Dels kan det være uklart for dem hvorfor de mottar brevet, dels kan språk, setningsbygning og disposisjon for brevet være vanskelig å forstå. Under NAV-reformen, med medieoppslag om brukere som måtte sende inn samme dokumentasjon flere ganger, fremsto brev som en usikker kommunikasjonsform. Fortsatt opplever noen brukere at NAV etterspør informasjon som de allerede har sendt inn. All inngående post om ytelser og tjenester blir i dag skannet i sentraliserte postmottak og koblet til bruker og dennes sak innen to dager fra NAV mottok brevet. Unntaket fra dette er sykemeldingens blankett D (som i realiteten er den sykemeldtes søknad om sykepenger), som først vurderes av NAV-kontoret med henblikk på om det er behov for oppfølgingsaktiviteter fra NAV-kontorets side, før den skannes.

Erfaringene viser at brev fra NAV skaper mye usikkerhet hos leserne. Mange trenger å ringe eller oppsøke NAV for å få innholdet i brevene forklart. Brevene er i stor grad standardbrev. NAV har mange tusen slike standardbrev i sine saksbehandlingssystemer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en ny brevstandard. Hvert enkelt brev må omskrives i tråd med standarden. De opplyser at det vil ta flere år å få omskrevet dagens brev slik at de følger den nye brevstandard. I dag kreves det også store ressurser å få lagt dem inn i IKT-systemene der brevene hentes opp av saksbehandler. Alt som lages av nye standardbrev vil imidlertid skrives på den måten som brevstandard beskriver.

## 6.4 E-post

Av de om lag 10 millioner e-poster som går mellom NAV og bruker, går nesten alle mellom veileder på NAV-kontoret og bruker, og kan i hovedsak knyttes til oppfølgingsaktiviteter som foregår på NAV-kontorene.

E-post er en enkel kommunikasjonsform mellom bruker og dennes saksbehandler, særlig når det er etablert en relasjon som strekker seg over tid, slik det ofte kan være når bruker har behov for bistand for å komme i arbeid.

E-post kan fremstå som en enkel og nyttig kommunikasjonskanal for bruker. Den er lett tilgjengelig og hun slipper å vente til hennes saksbehandler er ledig og kan svare i telefonen. På NAVs side er imidlertid e-post en mer krevende kommunikasjonsform. E-post tilfredsstillende ikke sikkerhetskravene til å dele personlig informasjon. Mye personlig tilpasset informasjon er det derfor ikke mulig å utveksle eller reagere på gjennom e-post. Dybden på svarene fra NAV til bruker blir derfor begrenset. E-post byr også på utfordringer knyttet til sporing og arkivering av henvendelsene med dagens IKT-løsninger i NAV. Kommunikasjonen mellom bruker og NAV-medarbeider kan lett bli «privatisert» slik at NAV-kontoret får mindre mulighet til å følge opp avtaler o.l. dersom saksbehandler blir syk.

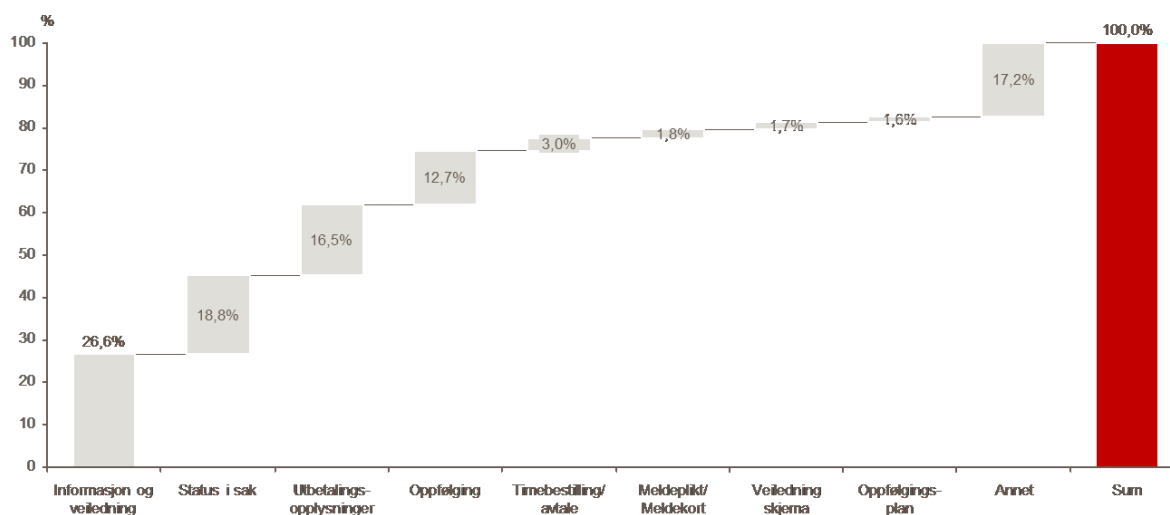
## 6.5 Telefon

Hovedtyngden av telefonhenvendelser til NAV betjenes i dag av NAVs kontaktsenter som håndterer om lag 7,9 millioner samtaler pr år. Dette gir brukeren ett sted å henvende seg uten hensyn til geografi eller hva saken gjelder. Det er eget telefonnummer for alderspensjon, internasjonale saker, arbeidsgivere og enkelte andre tjenester.

På grunn av forvaltningsmessig taushetsplikt har kontaktsentrene ikke tilgang til opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer. Dette medfører at kontaktsentrene i dag i hovedsak fungerer som sentralbord for de kommunale brukerne. Oslo og Bergen kommuner tilbyr egne sentralbordløsninger for brukere av kommunale NAV-tjenester. NAV Kontaktsenter mottok 7,9 millioner telefonhenvendelser i 2013. I kommuneproposisjonen 2014 har regjeringen varslet at den vil foreslå lovendringer slik at ansatte ved kontaktsentrene får tilgang til visse opplysninger fra saker i den kommunale sosialtjenesten, slik at disse brukerne kan få tilsvarende service som brukere av statlige tjenester.

Ved inngangen til NAV-reformen var det allerede etablert kontaktsentre i fem fylker som betjente sine fylker. En bruker i Hordaland ville alltid komme til kontaktsenteret i Hordaland. Gjennom NAV-reformen er det etablert kontaktsentre i alle fylker. Det er i dag en felles, nasjonal telefonkø, slik at bruker kommer til første ledige medarbeider, uavhengig av hvor vedkommende ringer fra eller medarbeideren sitter. Brukeren i Hordaland vil dermed i dag kunne bli betjent av en NAV-ansatt i Finnmark, Hordaland eller et hvilket som helst annet fylke. En felles kø reduserer ventetiden for bruker og ressursbruken for NAV, sammenliknet med 19 separate køer til telefonmottak i hvert enkelt fylke. NAV har som mål at 80 pst. av telefonene skal besvares innen 30 sekunder, et mål NAV i stor grad innfrir. Figuren under viser hovedårsakene til at bruker ringer NAV.





Figur 6.4 Tema i telefoner fra bruker til kontaktsenter

Om lag halvparten ringer for å snakke med eller gi beskjed til saksbehandler. Ofte vil kontaktsenteret kunne viderefremme informasjonen til saksbehandler. Andre ganger er det nødvendig for bruker å snakke direkte med saksbehandler, og de settes da videre. Dersom saksbehandler ikke er å få tak i, legger kontaktsenteret igjen beskjed og saksbehandler skal ringe bruker tilbake. Drøyt en million ganger i løpet av året ringer NAV brukerne tilbake. NAV har som mål at 80 pst. skal kontaktes igjen innen 48 timer, et mål NAV i stor grad innfrir.

Status i sak og utbetalinger vil kontaktsentrene i stor grad kunne svare på for statlige ytelser basert på informasjon i etatens saksbehandlingssystemer. Spørsmål om ytelser er ofte generelle regelverksspørsmål som kontaktsenteret kan besvare ut fra kunnskap om regelverket. Mange av de som ringer har behov for å få forklart regler, begreper og ord de ikke forstår på nav.no eller i brev fra NAV. For enkelte kan det være særskilte omstendigheter som fordrer at telefonen settes over til forvaltningsenhetene som behandler stønadssaker eller NAV-kontoret. Kontaktsenter er til en viss grad sikkerhetsnett for de som har fylt ut søknad på nett, i det de ønsker å forsikre seg om at de har gjort rett. En del telefoner er slik at brukerne presenterer sin situasjon og håper, lurer på eller forventer at NAV har løsningen, uten at brukeren selv har konkrete spørsmål.

De fleste telefonhenvendelser blir besvart av generalister. Kompliserte regelverksspørsmål settes videre til forvaltningsenhetene. På områder med komplisert regelverk og/eller mange henvendelser er det egne team med spesialkompetanse på det aktuelle regelverk og tjenester. I dag er det egne kompetanseteam for foreldrepenger og forsøk knyttet til arbeid og aktivitet i tillegg til eget telefonnummer til spesialister på pensjon. Om lag 30 pst. av telefonene til kontaktsenteret blir besvart av kompetanseteam.

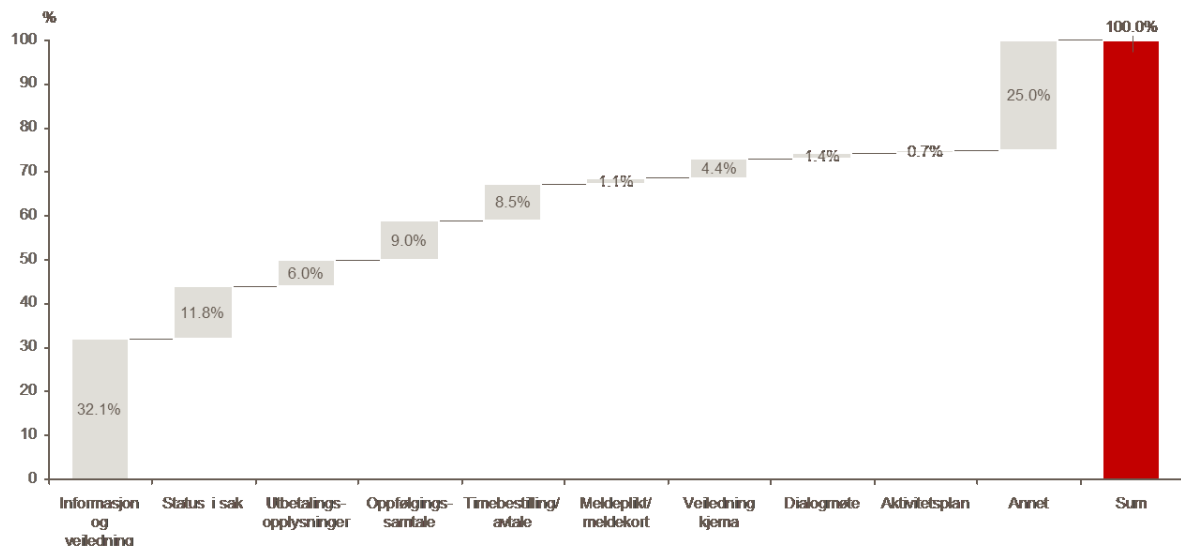
I underkant av 60 pst. av telefonene som besvares av generalisert blir avsluttet i kontaktsenteret. Kompetanseteamene har en høyere avslutningsgrad, fra 70 pst. for internasjonale saker til 90 pst. for foreldrepenger og pensjon.

## 6.6 NAV-kontor

I løpet av ett år er det om lag 7,2 millioner besøk på NAV-kontorene i Norge. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en kartlegging av bruk av NAV-kontoret for

ekspertgruppen. Kartleggingen er gjennomført ved kontorer i alle fylker.<sup>39</sup> Vi vil komme tilbake til møtene mellom brukeren og NAV-kontoret i sluttrapporten. Her trekker vi frem det som er særlig relevant for forbedring av brukeropplevelsene på stønadsområdet.

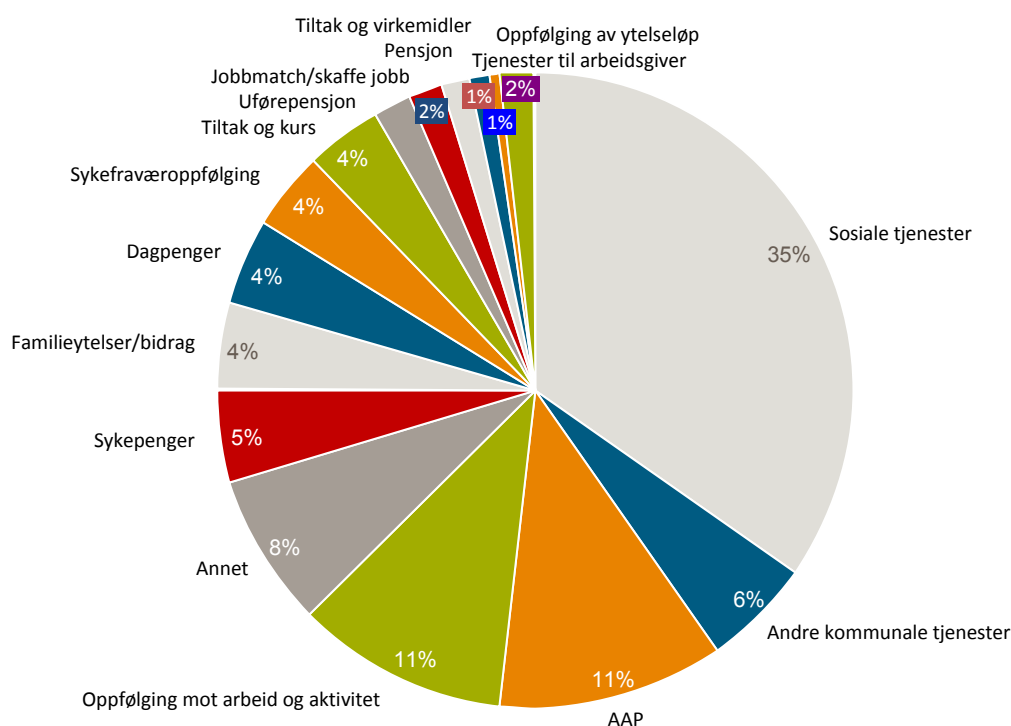
Fordelingen mellom brukernes formål med besøket er registrert på samme måte som for telefon og fremgår av figuren under. Mange av henvendelsenehenvendelsen på NAV-kontoret er de samme som dominerer telefonhenvendelsene. Det er spørsmål om ytelser, hjelp til forståelse av skjema og status i sak som er til behandling.



Figur 6.5 Tema for møter mellom bruker og NAV-kontor

Figur 6.6. viser hvilke fagområder henvendelsen gjelder.

<sup>39</sup> Små kontor er noe underrepresentert i utvalget. Brukere ved små kontorer utgjør en liten del av det samlede antall brukere av NAV-kontorene, og tallene vil neppe endres vesentlig med en større andel små kontor. Tallene som presenteres her er det ikke vektet for skjevt utvalg.



Figur 6.6 Hvilke tjenester er tema i møter mellom bruker og NAV-kontor

Med den store bredden av NAV-brukere er det naturlig at det ikke finnes en typisk NAV-kontorbruker. Vurdert opp mot NAVs samlede brukergrupper er det imidlertid tydelig at mottakere av sosiale tjenester, unge og fremmedspråklige benytter NAV-kontoret mer enn andre grupper. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å skille mellom henvendelser som gjelder økonomisk sosialhjelp og henvendelser om andre sosiale tjenester.

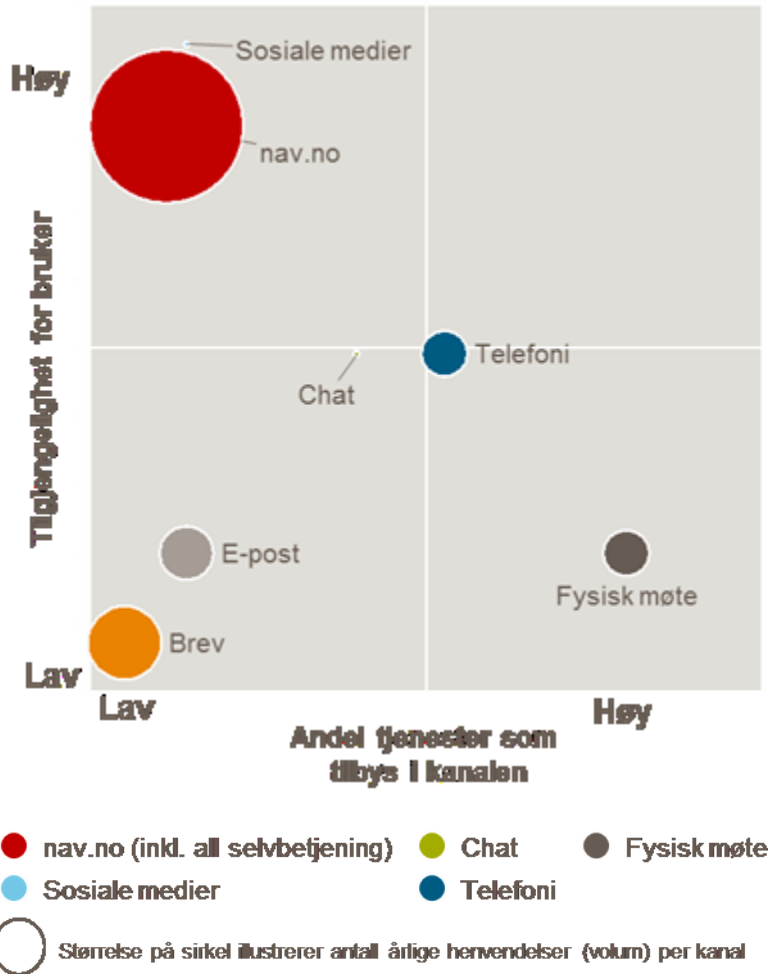
- Brukere av sosiale tjenester står for 35 pst. av møtene med NAV-kontoret. De er sterkt overrepresentert i telefoner inn til NAV-kontoret, hvor de utgjør over 50 pst. av telefonene. Det er et betydelig antall planlagte oppfølgingsmøter knyttet til sosiale tjenester, men de utgjør bare 5 pst. av alle møter med brukere av sosiale tjenester. Samlet utgjør henvendelser om kommunale tjenester 42 pst. av alle henvendelser til NAV-kontoret
- 2/3 av henvendelsene handler om økonomiske ytelser; generell informasjon og veiledning, innlevering av søknader, spørsmål om saksbehandling, meldekort og utbetalingsopplysninger. 80 pst. av disse møtene tar under 10 minutter. Disse møtene skjer stort sett på initiativ fra bruker uten av det er avtalt med NAV.
- Møter knyttet til oppfølging mot arbeid, sykefravær oppfølging og AAP utgjør 10 pst. av møtene mellom bruker og NAV-kontoret. 20 pst. av disse møtene tar mellom 20 og 30 minutter, 60 pst. mer enn 30 min. De er som regel avtalt mellom bruker og NAV
- 78 pst. av alle møter på NAV-kontoret varer under 10 minutter. Unge er overrepresentert i henvendelser om informasjon/veiledning, oppfølging og aktivitetsplan. Har de rett på arbeidsrettede trygdeytelser er de også oftere enn andre innom kontoret i forbindelse med meldeplikt/meldekort.

- Personer som behersker norsk dårlig spør oftere enn andre om familieytelser og dagpenger. De som behersker norsk middels godt er også overrepresentert med spørsmål om sosiale tjenester. Denne gruppen gjør seg også i større grad enn andre nytte av veiledning om skjema og mottak av dokumenter (kontroll av rett utfylling/vedlegg) Blant de som behersker norsk dårligst er det en noe større andel som bruker NAV-kontoret og en noe lavere andel som bruker telefon og e-post i kontakten med NAV-kontoret enn blant øvrige brukere.
- Alderspensjonister er den største enkeltbrukergruppen i NAV, men bare 1,3 pst. av henvendelsen på NAV-kontoret er knyttet til alderspensjon. Fra besøkende over 62 år er det om lag like mange henvendelser om alderspensjon og sosiale tjenester.
- Uførepensjonister som er en annen stor brukergruppe i NAV er heller ikke synlige på NAV-kontoret. 2 pst. av henvendelsene til NAV-kontoret relaterer seg til uførepensjon.
- I nesten halvparten av henvendelsen fikk brukerne svar på det de spurte om. 27 pst. av henvendelsene resulterte i et videre oppfølgingsløp med bruker. Denne gruppen består i hovedsak av sosiale tjenester og arbeidsrettet oppfølging/AAP. Dette er brukere som kan ha behov for bistand over lengre tid og det er naturlig at det er en oppfølging av møtet.
- NAV-kontoret bruker om lag like mye arbeidstid på å håndtere de 75 pst. av henvendelsen som tar under 10 min, som de snau 10 pst. av møtene som er planlagte oppfølgingsmøter med bruker med sikte på arbeid.

Kontakten mellom NAV-kontoret og arbeidsgivere om omstillinger, permitteringer, sykefraværsoppfølging, tiltak og formidling utgjør 1,2 pst. av kontaktene NAV-kontoret har i løpet av dagen og går i hovedsak gjennom telefon og e-post, men det er noen planlagte møter knyttet til sykefraværsoppfølging, rekruttering og tiltak. Også NAV-kontorets kontakt med samarbeidspartnere som leger og tiltaksarrangører går nesten utelukkende via telefon og e-post. Møter NAV-ansatte har utenfor kontoret dekkes ikke av disse tallene. Dette gjelder for eksempel for sykefraværsoppfølging som primært skal gjennomføres på arbeidsplassen.

## 6.7 Bruk av kanaler og tjenestene de tilbyr

Ovenfor har vi beskrevet de ulike kanalene i kontakten mellom bruker og NAV. Som det fremgår varierer de på flere viktige områder. For det første varierer det hvor mye den enkelte kanal brukes. For det andre varierer det hvor lett tilgjengelige kanalen er for bruker. For det tredje varierer det hvor mange tjenester som er tilgjengelige gjennom den enkelte kanal. Dette er illustrert i figuren under hvor størrelsen på sirklene representerer hvor mye den enkelte kanalen brukes, mens den vertikale aksene representerer tilgjengelighet og den horisontale hvor mange tjenester som tilbys.



Figur 6.7 Tilgjengelighet og tjenester i ulike kanaler ut fra omfang av bruk.

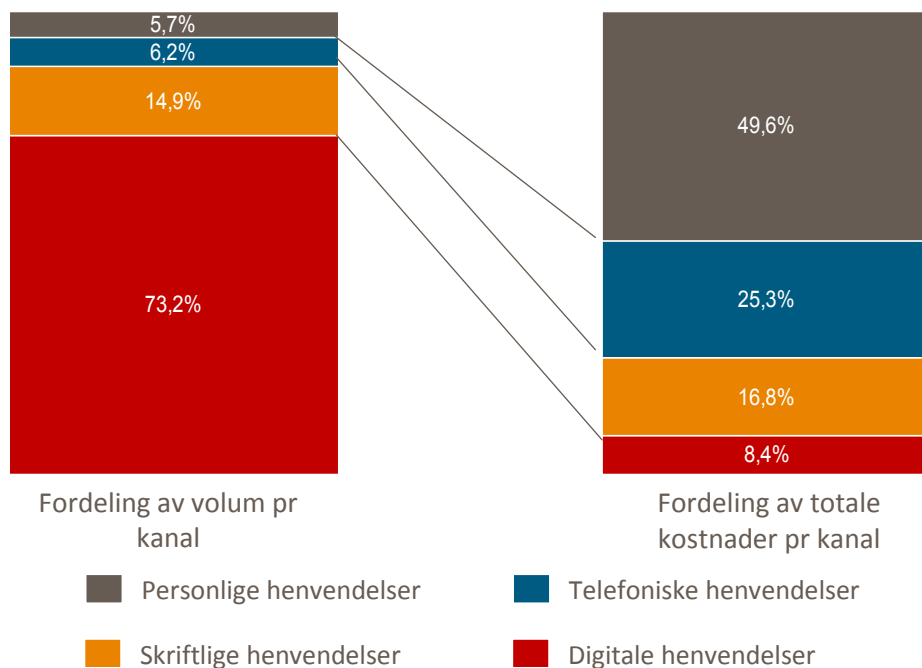
NAV-kontoret er relativt sett lite tilgjengelig fordi det har en begrenset åpningstid og krever at brukeren forflytter seg geografisk. NAV-kontoret er den kanalen som tilbyr flest tjenester. Den største fordelen ved NAV-kontoret er muligheten for personlig dialog. Telefonkanalen har en begrenset åpningstid men krever ikke at brukeren forflytter seg geografisk. Kanalen gir mulighet for personlig dialog, men tilbyr vesentlig færre tjenester enn NAV-kontoret. Nav.no er tilgjengelig uavhengig av tid og sted, og er den mest besøkte kanalen, på tross av at den tilbyr relativt få tjenester. Sosiale medier (hvor Facebook er det viktigste innslaget) har høy grad av tilgjengelighet, men anvendes kun mot utvalgte brukergrupper. Dagens chat-kanal har begrenset åpningstid, men krever ikke at brukeren forflytter seg geografisk. Denne kanalen har i dag et begrenset tjenestetilbud. Dette kan oppsummeres som at de mest tilgjengelige kanalene tilbyr få tjenester, mens de med lavere tilgjengelighet tilbyr flere tjenester.

## 6.8 Kostnader i ulike kanaler

Med 127 millioner brukermøter i året er det vesentlig for NAVs samlede mulighet til å hjelpe brukerne på best mulig måte, at hvert enkelt møte er kostnadseffektivt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har foretatt en analyse av kostnader knyttet til brukermøtene i de ulike kanalene. Det er betydelige utfordringer knyttet til å fordele kostnader til kanaler og ulike typer møter. Fordelingen av antall årsverk per kanal som benyttes for å betjene NAV

sine brukere er i hovedsak basert på kartlegginger i de respektive enhetene, intervjuer med ansatte, måling av brukere og type bruk i de ulike kanalene samt estimer. Antall årsverk er avgrenset til de som har brukerkontakt, og tar ikke med saksbehandling, interntid, ledelse, ferie etc. i analysen. Ressursbruken tilknyttet oppfølgingsmøter på NAV-kontorene inkluderer for- og etterarbeid, i tillegg til selve brukermøtet. Det er estimert antall årsverk som går med til å håndtere inngående og utgående post. Dette omfatter ikke saksbehandling og utarbeidelse av innhold i brev. Kostnader knyttet til drift av IKT, telefon og utsendelse av brev er inkludert, men ikke utviklingskostnader for nettsjenester. Det er således betydelig usikkerhet knyttet til tallene. Etter ekspertgruppens vurderinger er det imidlertid så vidt tydelige mønster i materialet at det gir kunnskap om hovedtrekkene i kostnadsvariasjoner mellom brukermøter i ulike kanaler.



Figur 6.8 Fordeling av henvendelser og kostnader på ulike kanaler

Figuren over viser at personlig møte på NAV-kontoret og telefoni bruker om lag 75 pst. av ressursene, samtidig som det utgjør om lag 12 pst. av brukermøtene. Omvendt står digitale kanaler for nesten 75 pst. av henvendelsene, mens kostnadene utgjør om lag 8,4 pst. Nedenfor har vi indeksert kostnader for de ulike kanalene. Fysisk møte og telefon i figuren nedenfor omfatter informasjon og veiledning knyttet til regelverk og skjemaer. Selvbetjeningsløsningen for pensjon er satt til 1 siden dette er en fullverdig tjeneste av en type som NAV etter hvert bør kunne tilby på de aller fleste ytelser. Ditt NAV og nav.no har betydelig lavere kostnader enn denne løsningen, andre kontaktformer koster fra 10 til 19 ganger så mye per brukermøte.



Figur 6.9 Forholdsvis kostnad i ulike kanaler

Den store kostnadsforskjellen er mellom digital og personlig kommunikasjon. Brukere som ringer NAV har 180 ganger høyere kostnad enn brukere som finner samme informasjon på nav.no. Det er liten forskjell i kostnader mellom telefon og NAV- kontor for veiledning knyttet til regelverk og skjemaer.

Basert på samme indeks som ovenfor vil brukermøter som innebærer oppfølging mot arbeid gjennom telefon ha en verdi på 200 og oppfølging mot arbeid på NAV-kontoret en verdi på 840. Her tas tid til for og etterarbeid knyttet til oppfølgingen også med. Kostnadsforskjellen skyldes at det er ulike type oppfølging som gjøres over telefon og i NAV-kontor. Det er naturlig at et oppfølgingsmøte i NAV-kontoret har høyere kostnad for Arbeids- og velferdsetaten enn et informasjonssøk på nett. Dersom brukers behov kan ivaretas like godt eller bedre ved bedre tilrettelegging av tjenester og informasjon på nett, er imidlertid en telefon eller møte dårlig ressursbruk. Økt bruk av løsninger som er tilgjengelig på nett vil redusere kostnad pr. tjeneste, mens en tilsvarende økning av tjenester i NAV-kontoret vil generere økte kostnader for etaten.

## 6.9 Oppsummering

Brukeren møter NAV i mange ulike kanaler. Snaut 6 pst. av alle møter mellom bruker og NAV er ansikt til ansikt. Vi ser at brukere benytter telefon, oppmøte på NAV-kontoret, chat og Facebook til mange av de samme spørsmålene: Spørsmål om ytelsen, status i sak og veiledning av utfylling av skjema. Kostnaden per brukermøtene i de ulike kanalene varierer mye. De store gevinstene ligger i å gi tilstrekkelig, god og tidsriktig informasjon på nett, slik at bruker ikke har behov for å henvende seg til NAV i andre kanaler. Det mest kostnadskrevende er oppfølgingsamtaler med sikte på arbeid. Slik bør det også være.

## 7 NAVs resultater

Dette kapitlet gir et overordnet bilde av NAVs resultater. Som et bakgrunnsteppeser vi først på utviklingen det siste tiåret når det gjelder sysselsetting og trygdebruk. Deretter gjennomgår den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformens effekt på overgangen til arbeid og produktivitet. Her får vi kjennskap til hvordan opprettelsen av felles NAV-kontor, i stedet for separate aetatkontor, trygdekontor og sosialkontor, påvirker brukernes arbeidsmarkedsstatus og saksbehandlingstidene i Arbeids- og velferdsetaten. Denne delen av kapitlet dreier seg om effekten av den organisatoriske reformen, og ikke om tjenestene som ytes av NAV som sådan.

Med utgangspunkt i de tre hovedtypene av tjenester som ekspertgruppen har valgt å konsentrere seg om, arbeidsrettet bistand, arbeidsformidling og ytelsesforvaltning, gjennomgår kapitlet videre resultater som fremkommer i Arbeids- og velferdsdirektoratets egen resultatrapportering og relevante forsknings- og forvaltningsrapporter. Et element i virksomhetsstyringen av NAV er bruken av resultatindikatorer som kan belyse måloppnåelsen. Det varierer over tid hvilke indikatorer som benyttes, og hvilken vekt de tillegges i styringen. Ekspertgruppen vil i dette kapitlet se på relevante resultatindikatorer for å belyse resultatene til NAV. Funnene i fra forskningen på disse områdene er sentrale for å gi en mer inngående vurdering av NAVs resultater på de ulike tjenesteområdene. Mangel på aggregert resultatrapportering knyttet til den kommunale siden av NAV- kontoret, gjør at resultatene for de kommunale tjenestene og ytelsene ikke blir belyst så godt som ekspertgruppen kunne ønsket. Dette er noe ekspertgruppen vil kunne komme tilbake til i sluttrapporten.

Spesielt når det gjelder bistand til å beholde eller komme i jobb er det store utfordringer forbundet med å vurdere resultatene til NAV. NAV opererer innenfor rammebetingelser som NAV i liten grad påvirker selv, særlig knyttet til utviklingen på arbeidsmarkedet. Måling av gjennomføringen av NAV-kontorets arbeidsrettede tjenester gir derfor kun indikasjoner på i hvilken grad NAV lykkes med å bistå folk til å beholde eller komme i arbeid. I den grad NAVs resultater kan måles på dette området, må dette gjøres ved å se på hvilken effekt NAVs innsats har på brukerne når det gjelder deres status på arbeidsmarkedet. For å få et bilde av dette er man avhengig av evalueringer.

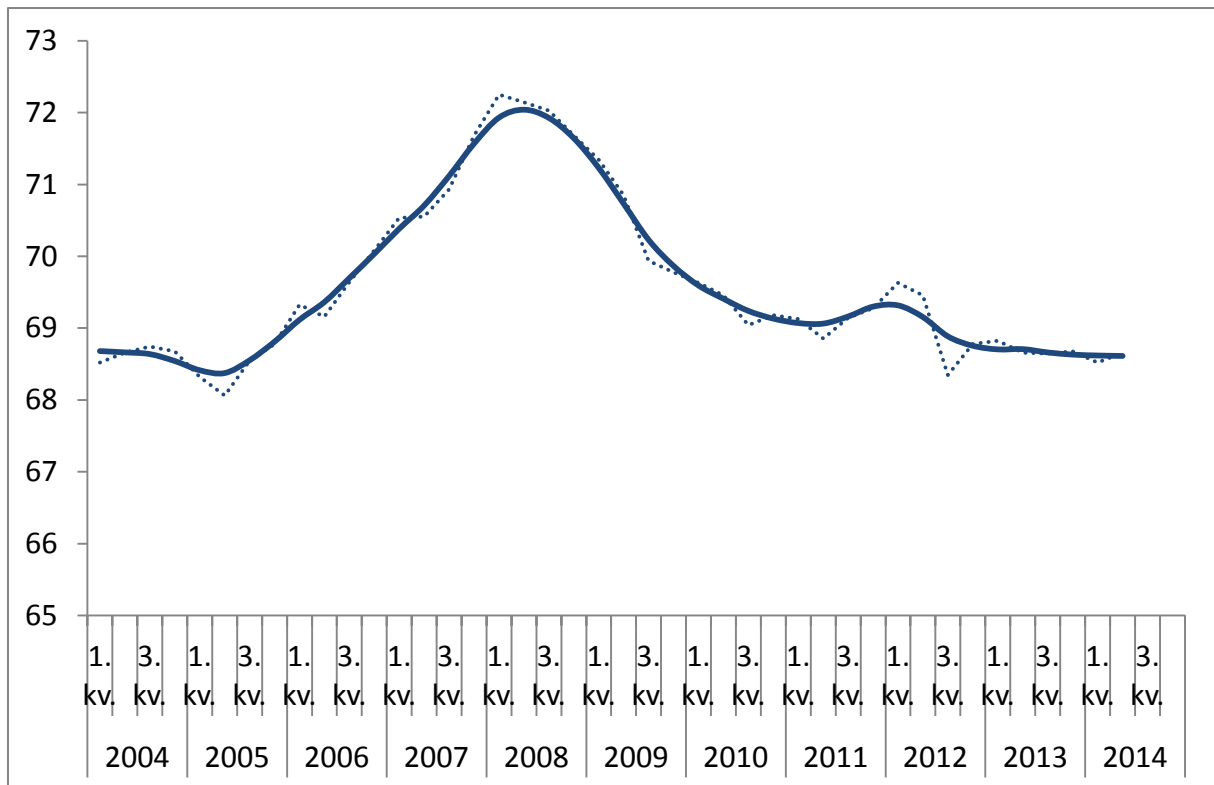
Arbeidsformidlingen kan ses som et verdinettverk hvor nytten når det gjelder å øke arbeidssøkeres mulighet til å komme over i arbeid, og arbeidsgiveres sjanser for å rekruttere, primært avhenger av hvor stor andel av stillingsmarkedet og tilbudet av arbeidskraft som dekkes. Ytelsesforvaltningen fungerer som en verdikjede hvor saksbehandlingstid og vedtaks kvalitet tilsvarer resultatene.

### 7.1 Utviklingen i sysselsetting og trygdebruk

Samtidig som hovedmålet til NAV handler om å få flere i arbeid og færre på stønad, er dette variabler som i stor grad påvirkes av andre faktorer enn innsatsen til NAV. Figur 4.3 viser sysselsettingsutviklingen i perioden 2004 til 2014, målt i andel sysselsatte av befolkningen. Utviklingen i denne perioden viser at sysselsettingsandelen økte fra 2005 til 2008, for så å synke fram til 2010 og deretter stabilisere seg på rundt 69 pst.

Målt i antall personer har sysselsettingen økt vesentlig de siste ti årene. Det meste av denne veksten må ses i sammenheng med økt arbeidsinnvandring, først og fremst fra EU-land i Øst-Europa. De siste ti årene har innvandrere, bosatte innvandrere og korttidsinnvandrere, stått for om lag 70 pst. av veksten i sysselsettingen.





Figur 7.1 Sysselsatte personer i pst. av befolkningen, 15 - 74 år. Sesongkorrigerte kvartalstall med og uten glatting 2004-2014.

Kilde: SSB

Figur 4.3 i kapittel 4 viste utviklingen i andel personer som er helt eller delvis utenfor arbeidslivet og som mottar arbeids- eller helserelevante ytelser, eller sosialhjelp, i perioden 2004 til 2012. Den totale andelen personer i denne gruppen gikk ned fra 2004 til 2006, og holdt seg deretter stabil fram til 2008. Fra 2008 var det en økning fram til 2010, før andelen gikk ned til et nivå i 2012 som var lavere enn det man hadde i 2004. Når det gjelder personer som mottar uførepensjon viser figuren at andelen i denne gruppen har gått ned i perioden, mens andelen på arbeidsavklaringspenger har økt. For sykepenger har det vært en svak økning, mens utviklingen for økonomisk sosialhjelp har vært stabil. Andelen personer på dagpenger har blitt vesentlig redusert fra 2004 til 2012.

Beregninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort av andel personer i befolkningen som mottar helserelevante ytelser viser at det var en sterk økning fram til 2003, og at den har gått noe ned siden 2004. Dette forklares med endringer i sykepengereguleringen i 2004 som ga et kraftig fall i sykefraværet og også hadde en langsiktig effekt på forbruket av helserelevante ytelser. Utviklingen når det gjelder andel dagpengemottakere har i stor grad sammenheng med konjunkturutviklingen. Tendensen for sosialhjelpsmottakere er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Terum og Hatland<sup>40</sup> analyserer endringer i sysselsetting og trygdebruk de siste 20 årene. De benytter årsverk av inntektsgivende arbeid og sammenligner dette med trydeårsverk for de trygdeytelsene som skal erstatte arbeidsinntekt, og finner at både sysselsettingen og trygdeforbruket har økt i undersøkelsesperioden. Trygdeforbruket har imidlertid økt i takt med befolkningsøkningen, mens sysselsettingen har økt vesentlig mer. Studien viser videre at

<sup>40</sup> Terum, Lars Inge og Hatland, Aksel (2014): *Sysselsetting og trygd under arbeidslinja*. Søkelys på arbeidslivet 1-2 2014

det i løpet av de siste 20 årene har skjedd en forskyvning i hva slags type trygd som er vanligst å motta. Det er flere som mottar helserelaterte ytelser, som uføretrygd, sammenlignet med arbeidsrelaterte ytelser, som dagpenger.

## 7.2 Effektevalueringer av NAV- reformen

Som del av den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen i regi av Norges Forskningsråd, er det gjennomført studier som ser på effekten av at to statlige etater ble slått sammen og samlokalisert med kommunene i felles NAV- kontor. Denne organisatoriske endringen analyseres ved å benytte den trinnvise gjennomføringen av NAV- reformen, hvor de nye kontorene ble opprettet puljevis. Nedenfor omtales to studier som ser på effekter knyttet til målet om flere i arbeid og færre på stønad, og én studie som analyserer effekten når det gjelder en effektiv velferdsforvaltning.

### 7.2.1 Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad

De to nyeste studiene som omhandler effekten på overgang til arbeid er publisert av Frisch- og Rokkansenteret i 2014<sup>41</sup>. Begge studiene bruker registerdata fra 2002/2003 og følger ulike brukere gjennom ”NAV-systemet” fram til 2010/2011, som var det siste året de har denne type data for. Videre benytter begge den trinnvise gjennomføringen av NAV-reformen til å sammenligne kommuner som på ulike tidspunkt hadde etablert NAV-kontor, med kommuner som ikke hadde etablert NAV-kontor. De undersøker følgelig hvorvidt det er høyere overgang til arbeid i kommuner som har fått etablert NAV-kontor enn i kommuner som ikke har fått etablert NAV-kontor. Samtidig tar de hensyn til hvordan forholdet mellom disse kommunene var før noen av dem hadde NAV-kontor<sup>42</sup>. For de kommunene som først fikk etablert NAV-kontor vil en dermed ha en sammenligningsperiode på tre/fire år fra kontoret ble etablert. For kommuner der kontoretableringen skjedde senere vil en ha en kortere sammenligningsperiode.

Viktige forutsetninger som ligger bak tallene er at NAV-reformen ikke har påvirket innstrømmingen til stønad, og at tidspunktet for når de forskjellige NAV-kontorene ble etablert er uavhengig av lokale konjunkturforhold.

De to studiene ser dels på de samme, dels på litt forskjellige brukergrupper eller ”innfartsårer” inn til NAV-kontoret. Mens studien fra Frischsenteret ser på arbeidsledige (ordinært ledige med dagpenger, og ordinære tiltaksdeltakere), personer med et helseproblem (AAP-mottakere/tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak) og sosialhjelpsmottakere (som ikke samtidig mottar trygd), ser studien fra Rokkansenteret på langtidsledige (arbeidsledig i mer enn 6 måneder), langtidssyke (sykefravær utover 6 måneder) og ungdom som har falt ut av videregående skole.

De kontrollerer i litt ulik grad for individuelle kjennetegn (blant annet alder, kjønn, utdanning og innvandrerbakgrunn) og kjennetegn ved NAV-kontorene (kontorstørrelse, en eller delt ledelse og kommunal oppgavebredde).

Valg av undersøkelsesmetode og datagrunnlag innebærer visse begrensninger når det gjelder hva en klarer å måle effektene av i disse studiene. For det første er det kun effektene direkte

---

<sup>41</sup> Arild Akvik, Karin Mongstad og Tor Helge Holmås: Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (Nav-reformen) on Employment, Social Insurance and Social Assistance, Uni Rokkansentert Working paper 4-2014, og Elisabeth Fevang, Simen Markussen og Knut Røed: NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling, Rokkansenteret 2014

<sup>42</sup> Denne måten å identifisere effekter på kalles gjerne ”forskjeller i forskjeller”.

knyttet til etablering av NAV-kontor i kommunene som måles. NAV-reformen kan også ha hatt en rekke andre effekter som ikke nødvendigvis er knyttet til den lokale etableringen av NAV, og som ikke fanges opp i analysene.

For det andre kan det skje lærings- og kunnskapsoverføring underveis fra de tidlige etableringene til kommuner som får NAV-kontor senere eller mot slutten av implementeringsfasen, noe som vil kunne redusere forskjellene mellom de to gruppene.

For det tredje viser undersøkelsene primært resultater i forbindelse med omstillingsprosessen, og ikke så mye hvorvidt NAV som et etablert forvaltningsorgan for gjennomføring av arbeids- og velferdspolitikken, har innfridd målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd.

Hovedbildet som avtegnes i de to undersøkelsene er relativt sammenfallende, men med enkelte mindre forskjeller. I lys av begrensningene som ligger i datagrunnlag og metode er den generelle konklusjonen at det er for tidlig å si om målet om å få flere i arbeid og færre på stønad er nådd. På kort sikt (de første par årene etter kontoretableringen) har NAV-reformen ført til at flere blir værende på midlertidige stønader og færre kommer i arbeid. På lengre sikt (mer enn 2 år etter kontoretableringen) går det noe bedre. Andelen som går over i arbeid er omtrent som før reformen. Men andre ord har NAV-reformen så langt ikke ført til at flere er kommet i arbeid.

Studien fra Rokkansenteret finner at sannsynligheten for overgang til arbeid blant de tre ulike brukergruppene går ned med ett prosentpoeng. For langtidssyke og ungdom som har falt ut av videregående skole er imidlertid ikke nedgangen signifikant. Studien fra Frischsenteret viser at sannsynligheten for overgang til arbeid i løpet av de to første årene gikk ned for alle de tre hovedgruppene. Samlet ble sannsynligheten for overgang til arbeid i løpet av denne perioden redusert med opp mot 5 pst. For personer som starter med en helse relatert ytelse, forblir effektene negative gjennom hele perioden, men er ikke statistisk signifikante. For mottakere av sosialhjelp og arbeidsledige tar overgangsratene seg opp etter to år.

Begge studiene finner klare forskjeller i overgangsrate etter kontorstørrelse. Mens store kontorer har negativ effekt på overgang til jobb, viser små kontorer positiv effekt både på kort og lang sikt<sup>43</sup>. Når det gjelder øvrige kjennetegn finner de bare små forskjeller. Unntaket er unge<sup>44</sup> som starter med en helse relatert ytelse, som i studien til Frischsenteret har en klart negativ overgang til arbeid. Det gjelder både på kort og lengre sikt. Mer enn to år etter etablering av NAV-kontor har disse over 9 pst. lavere sannsynlighet for overgang til jobb sammenlignet med nivået før reformen. Unge sosialhjelpsmottakere viser mer oppløftende resultater, noe artikkelforfatterne mener kan ha sammenheng med etablering av Kvalifiseringsprogrammet høsten 2007.

Studien fra Rokkansenteret ser også på overgang til trygd (social insurance) og sosialhjelp, og finner at i kommuner med NAV-kontor har det vært høyere overgang til disse stønadsordningene enn i kommuner som ikke hadde etablert NAV-kontor.

## 7.2.2 Effektiv velferdsforvaltning

Førsund og Kittelsen<sup>45</sup> analyserer effekten av NAV-reformen på produktiviteten i NAV, ved å se på forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursbruk i perioden 2004 til 2012. Studien

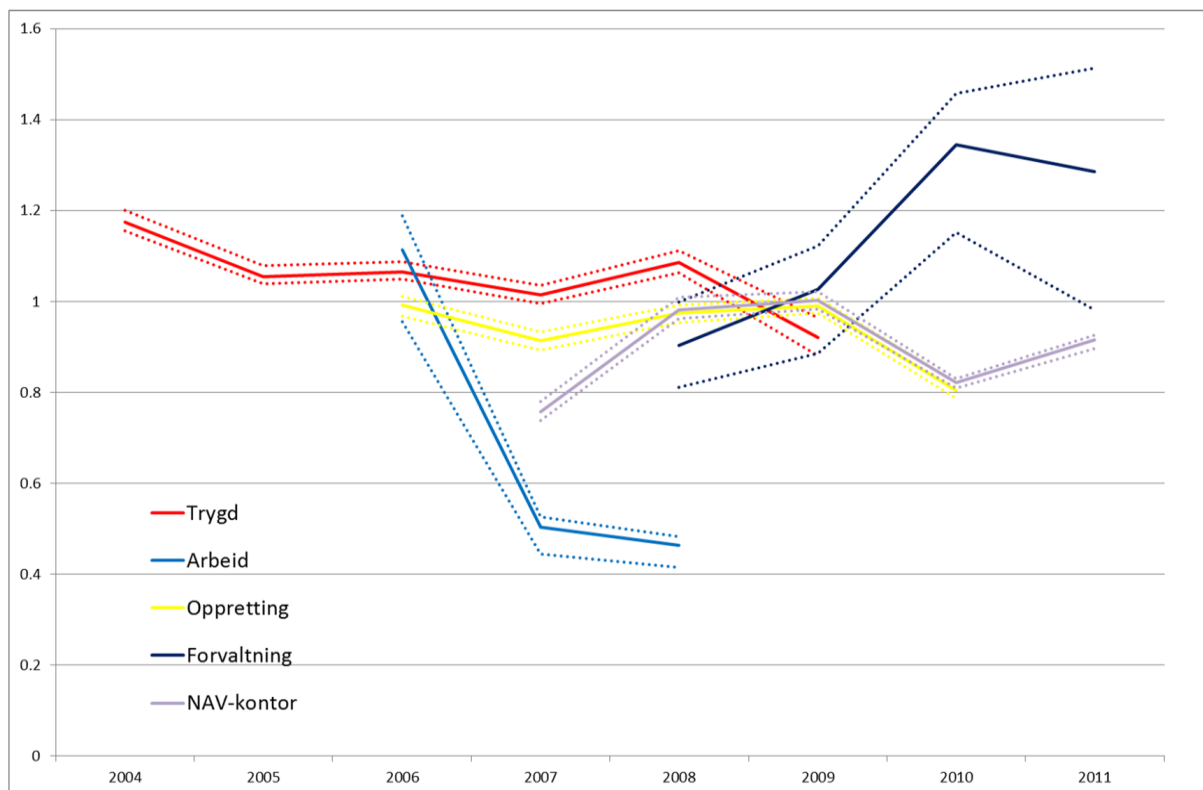
---

<sup>43</sup> De bruker forskjellige skiller mellom store og små kontorer/kommuner, hhv 20 000 innbyggere (F) og 5 000 (R)

<sup>44</sup> Unge er her definert som personer under 35 år.

<sup>45</sup> Presentasjon sluttkonferanse for NAV-evalueringen

sammenligner blant annet NAV- kontor og forvaltningsenheter og drar nytte av den trinnvise gjennomføringen av reformen for å vise effekten på produktivitet. Figur 7.2 viser utviklingen i produktivitet for de ulike enhetene gjennom reformperioden.



Figur 7.2 Produktivitet etter kontortype og år. Normalisert til gjennomsnitt = 1

Analysen konkluderer med at NAV-reformen ga en liten nedgang i enhetenes samlede gjennomsnittlige produktivitet. Det fant sted en nedgang i lokale NAV-kontorens produktivitet mens forvaltningsenhetene viser en fremgang som delvis oppveier de lokale NAV-kontorenes nedgang. Det ser ut til å være en mulig forbedring i 2011. Dette skyldes forvaltningsenhetene og er ikke drevet av at NAV-kontorene viser bedring. Det er imidlertid større utfordringer knyttet til å måle aktiviteten i NAV- kontorene enn i forvaltningsenhetene.

### 7.3 Arbeidsrettede tjenester

I virksomhetsstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet legges det vekt på at NAV skal sørge for at personer som har problemer med å få eller beholde arbeid gis tilbud om arbeidsrettet bistand som er tilpasset deres ressurser og behov, slik at de kan få en rask og varig overgang til arbeid.<sup>46</sup>

Som beskrevet i kapittel to, har ekspertgruppen sett det hensiktsmessig å analysere NAVs bistand på dette området som et verdiverksted. Ettersom verdien av den arbeidsrettede oppfølgingen til NAV i stor grad defineres av hvorvidt de aktuelle brukerne beveger seg i retning av og kommer eller forblir i arbeid, så vil styringsindikatorer knyttet til for eksempel volum og kvalitet for NAVs innsats gi begrenset informasjon om måloppnåelsen. Ettersom konjunkturer og endringer i etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft dessuten har stor betydning for overgang til arbeid og jobbfastholdelse, er det ikke tilstrekkelig med statistikk som kun viser hvor mange av NAVs brukere som kommer i eller forblir i arbeid for å vurdere

<sup>46</sup> Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

resultatene. Under vil vi vise til evalueringer som prøver å si noe mer presist om i hvilken grad det er aktivitetene NAV gjennomfører som fører til de ønskede resultatene, samt kvaliteten i disse aktivitetene.

### 7.3.1 Overgang til arbeid og jobbfastholdelse

#### 7.3.1.1 Overgang til arbeid

En sentral resultatindikator når det gjelder arbeidsrettede tjenester har vært overgang til arbeid, både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Statistikken har siden 2009 vært basert på koblinger av data mellom registre i NAV, ved at man ser personers status i arbeidstakerregisteret (AA) seks måneder etter at de sluttet å være registrert som brukere i etatens systemer.<sup>47</sup> Bruken av ny type statistikk fra 2009 gjør det vanskelig å se på lengre tidsserier.

Tabell 7.1 viser gjennomsnittstall for andel med overgang til arbeid for perioden 2009 til 2013. Utviklingen over tid viser at overgangen til arbeid for arbeidssøkere økte noe fra 2009 til 2010, for så å bli gradvis redusert fram til 2014. For personer med nedsatt arbeidsevne økte overgangen moderat fra 2009 til 2011, for så å synke i 2012 og deretter øke fram til 2014.

Tabell 7.1 Overgang til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arbeidssøkere	57,2	58,6	58,0	56,2	55,2	53,8*
Personer med nedsatt arbeidsevne	42,7	43,5	44,7	42,8	44,2	45*

\* 1. tertial

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Overgangsstatistikken inkluderer også personer som har gått over i deltidsarbeid. Tall for 2013 viser at 50 pst. av arbeidssøkerne gikk over i heltidsstilling, mens fem pst. hadde overgang til deltidsstilling hvor de fortsatt mottok ytelser fra NAV. For personer med nedsatt arbeidsevne var overgangen til heltidsstilling mindre, 32 pst.

Dersom man ser overgangsstatistikken i sammenheng med resultatene av effektevalueringene på overgang til jobb, viser tallene samme stigende tendens fra 2009 til 2010/2011. Dersom den lave overgangen til arbeid i effektstudiene skyldtes omstillingsproblematikk skulle man forvente at resultatene ble bedre i årene som fulgte. Overgangsstatistikken til Arbeids- og velferdsdirektoratet viser imidlertid en relativt klar nedgang i overgang til arbeid for arbeidssøkere fra 2011 og til 2014. For personer med nedsatt arbeidsevne er bildet en nedgang i 2012 og så en økning i 2013 og 2014. Ettersom statistikken er generert på en annen måte enn tallene i effektstudiene, er det imidlertid ikke mulig å benytte dem til å si noe sikkert om den videre utviklingen når det gjelder effekten av NAV-reformen på overgang til arbeid. Situasjonen på arbeidsmarkedet er trolig den faktoren som har størst betydning når det gjelder sammensetningen og gjennomstrømmingen i disse gruppene. Det gjelder spesielt for arbeidssøkere. Overgangsstatistikken bør også ses i sammenheng med hvordan ressursene på

<sup>47</sup> Før dette var overgangsstatistikken basert på frivillig, selvrapportert avgangsårsak i form av et sluttmeldekort som etatens brukere ble bedt om å fylle ut etter at de sluttet å være registrert.

NAV- kontoret benyttes. En ressurskartlegging foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2013 viste at de ansatte brukte litt under 20 pst. av tiden på oppfølging knyttet til arbeid og aktivitet. Under 2 pst. av tiden ble brukt på tjenester for arbeidsgivere. Tall for 2012 viser omtrent samme nivå.

I en rapport<sup>48</sup> om NAVs arbeidsrettede oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne finner Riksrevisjonen at innføringen av ny oppfølgingsmetodikk rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne ikke har ført til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Riksrevisjonen finner at andelen som går over i arbeid ligger stabilt rundt 45 pst. av de som ikke lenger er registrert med nedsatt arbeidsevne, det vil si de som er ferdig avklart. Når andelen med overgang til arbeid ses i forhold til de som fikk nedsatt arbeidsevne i en bestemt tidsperiode, blir prosenttallet betydelig lavere. Undersøkelsen viser at 23 pst. av de som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2008, var i arbeid to år etter. Tilsvarende andel var 19 pst. for de som fikk nedsatt arbeidsevne i samme periode i 2010. Etter ytterligere ett år, det vil si etter tre år, var andelen i jobb økt til 24 pst. for 2010-populasjonen.

Riksrevisjonen konkluderer med at målet om å få flere med nedsatt arbeidsevne over i arbeid foreløpig ikke er nådd, og reiser spørsmål om hvor langt Arbeids- og velferdsetaten har kommet med implementering av ny metodikk, og om den faktiske oppfølgingen er god nok. Kohortene Riksrevisjonen bruker er fra en tidlig fase i innføringen av ny arbeidsmetodikk og det er behov for ytterligere analyser for å kunne gi en grundigere vurdering av effekten av den nye oppfølgingsmetodikken. OECD<sup>49</sup> har i en rapport fra 2013 påpekt at de resultatene Norge oppnår når det gjelder å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid, ikke står i forhold til de ressursene som benyttes på området.

### **7.3.1.2 Kvalifiseringsprogrammet**

Som nevnt i kapittel 3 ble Kvalifiseringsprogrammet (KVP) innført som virkemiddel på kontornivå høsten 2007, i takt med etableringen av NAV-kontor, og ble gjort landsdekkende i 2010. Formålet med programmet er å bistå sosialhjelpsmottakere til å komme i arbeid og aktivitet.

En Fafo- rapport<sup>50</sup> har vist at samlet sett faller nesten en av fem ut av kvalifiseringsprogrammet før de kommer til planlagt avslutning. Andelen som faller ut varierer ikke systematisk etter kommunestørrelse, men det er størst frafall i de aller største kommunene. Samtidig som de største kommunene har størst frafall – har de også den høyeste andelen som kommer seg over i arbeid etter endt program. Dette gjelder både om en ser på ordinært arbeid og om en ser på andelen som går ut i arbeid med lønnstilskudd eller over på andre arbeidsmarkedstiltak. Det kan med andre ord se ut til at de største kommunene har større suksess med å holde deltakere inne i arbeidsrelatert aktivitet.

I følge statistikk fra SSB gikk stadig flere over til en aktiv situasjon i form av sysselsetting i perioden 2010 til 2012. Fra 2012 til 2013 sank andelen som gikk over i arbeid fra 29 til 27 pst. Andelen som går over til ulike trygdeytelser etter endt program, har sunket jevnt fra 42 pst i 2010 til 20 pst. i 2013. Andelen med sosialhjelp etter programmet lå på 30 pst. i 2013, to pst. høyere enn året før.

---

<sup>48</sup> Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne, Dokument 3: 10 (2013- 2014)

<sup>49</sup> OECD, Mental Health and Work: Norway. 2013

<sup>50</sup> Djuve, A.B., R.A. Nielsen og A.H. Strand, *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*, Fafo- rapport 2012: 63

Sluttevalueringen (effektevaluering) av KVP forelå 1.halvår 2014<sup>51</sup>. Hovedspørsmålet som denne evalueringen søker å besvare er hvordan deltakelse i KVP påvirker arbeidsinntekt, sysselsetting og stønadsmottak etter programdeltakelse. Den ser også på effekter av KVP på fullført utdanning. Det metodiske opplegget er mye det samme som effektstudiene av NAV-reformen - å benytte geografisk og tidsmessig variasjon i etablering av NAV-kontor – men i tillegg er det i denne studien også forsøkt å si noe om kausale sammenhenger: Hvorvidt KVP isolert sett har ført til økt lønnsinntekt, arbeidsdeltakelse og utdanning blant KVP-deltakerne. De ser på programdeltakelsen i perioden 2008-2010/(2011) og analyserer effekter tre år etter at deltakerne ble innlemmet i programmet.

Forfatterne konkluderer med at ”KVP deltakelse fører til en vesentlig økt sannsynlighet for å ha noe lønnet arbeid tre år etter inntreden i programmet. Estimatene innebærer at deltakelse øker sannsynligheten for å ha arbeid der en tjener minst 1G i året øker med nesten 20 prosentpoeng. Også sannsynligheten for å tjene minst 2G i året øker betraktelig, med ca 1/3 prosentpoeng. Det er en betydelig statistisk usikkerhet forbundet med disse estimatene, og de bør derfor tolkes med forsiktighet. Vi kan imidlertid fastslå med stor grad av sikkerhet at det er en positiv effekt på sysselsetting og inntekt etter inntreden i programmet. Dersom vi hever kravet til inntekt i vår sysselsettingsdefinisjon til minst 3G finner vi derimot ikke lenger en signifikant effekt av programdeltakelse”.

De finner ingen statistisk signifikante effekter av KVP på fullført utdanning (fullført grunnskole og videregående skole), men estimatene kan tyde på at deltakelse har en svak positiv effekt.

### 7.3.1.3 Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen ble innført i 2004. Den er kommunenes viktigste virkemiddel for å kvalifisere nyankomne innvandrere. Programmet varer i hovedsak i to år og utgjør sammen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap de viktigste integreringsprogrammene for innvandrere. Om lag halvparten av kommunene har valgt å legge introduksjonsordningen til NAV-kontoret.

I en kartlegging av introduksjonsordningen fra 2011 fant Fafo at innholdet i introduksjonsordningen domineres av klasseromsbasert norskopplæring.<sup>52</sup> Kun 24 pst. av deltakerne totalt sett hadde hatt språkpraksis. Etter to år i program hadde 43 pst. av kvinnene og 51 pst. av mennene deltatt på minst ett arbeidsrettet tiltak. Evalueringen slår fast at kommunene sliter med manglende tilgang til relevante tiltak, spesielt når det gjelder deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Forfatterne mener dette kan resultere i at introduksjonsordningen fylles med tiltak som ikke er tilpasset den enkelte deltakers kvalifiseringsbehov.

SSB følger i en rapport<sup>53</sup> fra 2014 personene som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2007 til 2011 fra og med ett år etter endt introduksjonsprogram, fram til 2012. Den viser at i 2012 var 63 pst. av 2011-kohorten i arbeid eller utdanning, to prosentpoeng høyere enn for de som gikk ut av introduksjonsprogrammet året før. Andelen kvinner i arbeid og utdanning er betydelig lavere enn for menn. Inntektssituasjonen for de ulike kohortene er relativt lik, og den jevner seg ut etter hvert som tiden går etter avsluttet program. Personer

---

<sup>51</sup> Markussen, Simen og Knut Røed, ”Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation”, IZA Discussion paper series June 2014

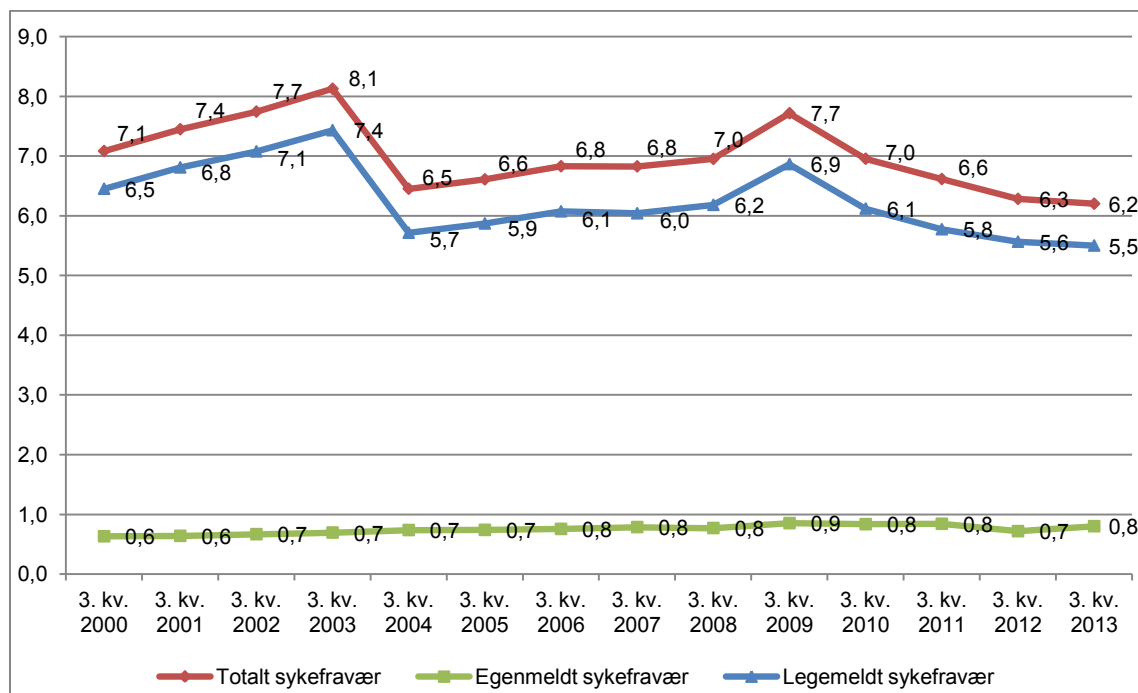
<sup>52</sup> Djuve, A.B., H.C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering*, Fafo-rapport 2011:02

<sup>53</sup> Enes, Anette Walstad, *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011- arbeid, utdanning og inntekt*, SSB rapport 2014/15.

som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2011 hadde i 2012 et inntektsnivå som lå på i underkant av 60 pst. av nivået til hele befolkningen i alderen 20 til 50 år.

### 7.3.1.4 Jobbfastholdelse

Når det gjelder jobbfastholdelse for de som står i fare for å falle ut av arbeidslivet har utviklingen på sykefraværsområdet vært en sentral resultatindikator for Arbeids- og velferdsetaten. Det totale sykefraværet er nå en god del lavere enn da sykefraværsstatistikken ble etablert i 2000 (figur 7.2). Sammenlignet med 2001, året da IA-avtalen ble inngått, har det vært en nedgang i sykefraværet på 16 pst., fra 7,4 pst. i 3. kvartal 2001 til 6,2 pst. i 3. kvartal 2013.



Figur 7.3 Utviklingen i totalt sykefravær, legemeldt sykefravær og egenmeldt sykefravær i perioden. 3. kvartal 2000-2013. Prosent. Tallene er ikke sesongjustert

Som nevnt tidligere har analyser av nedgangen i sykefraværet siden 2004 funnet at dette i stor grad skyldes endringer i sykepengeregelverket og innslaget av arbeidsinnvandring. Det er vanskelig å si i hvilken grad Arbeids- og velferdsetatens innsats har bidratt til nedgangen

### 7.3.1.5 Avklaring og oppfølging

Når det gjelder målene om økt overgang til arbeid og nedgang i sykefraværet rapporterer Arbeids- og velferdsdirektoratet til departementet på et stort antall resultatindikatorer knyttet til aktiviteter som skal bygge oppunder disse hovedmålene. Resultatindikatorene på disse områdene måler i stor grad volumet av gjennomførte aktiviteter, som for eksempel antall gjennomførte oppfølgingsamtaler, og sier i mindre grad noe om kvaliteten i tjenestene. Det har imidlertid vært gjennomført forsknings- og forvaltningsundersøkelser hvor dette belyses.

#### 7.3.1.5.1 Arbeidssøkere

Når det gjelder arbeidssøkere har en sentral indikator vært hvor stor andel av registrerte arbeidssøkere som får en oppfølgingsaktivitet hver tredje måned. Oppfølgingsaktiviteten kan



innebære en individuell samtale, deltakelse på gruppeveiledning, deltakelse på arbeidsmarkedstiltak eller tilvisning til en ledig stilling. Samtaler og arbeidsprosesser knyttet til det å registrere seg som arbeidssøker er også en del av denne oppfølgingsstatistikken. Tabell 7.2 viser at andelen arbeidssøkere som har fått en oppfølgingsaktivitet de siste tre måneder i gjennomsnitt per år ble redusert fra 77 pst. i 2006 og 2007 til 69 pst. i 2009. Deretter steg andelen gradvis fram til 2014 (82 pst.).

Tabell 7.2 Andel arbeidssøkere med oppfølgingsaktivitet siste tre måneder

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arbeidssøkere med oppfølging	66	75	77	77	75	69	68	76	81	82	82*

\* 1. tertial

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 7.3.1.5.2 Personer med nedsatt arbeidsevne

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer på gjennomføringen av ulike avklarings- og oppfølgingsaktiviteter for personer med nedsatt arbeidsevne. Grunnet begrensninger i tilgjengelig statistikk i Arbeids- og velferdsetatens IT- systemer rapporteres noe av denne statistikken for personer med nedsatt arbeidsevne som helhet, mens noen av resultatene kun er tilgjengelig for mottakere av arbeidsavklaringer.<sup>54</sup>

Statistikk fra 2013 viser at andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger som hadde et oppfølgingsvedtak lå på i overkant av 90 pst., mens omkring 80 pst. hadde fått en aktivitetsplan. Tall for 2013 viser at andelen av personer med nedsatt arbeidsevne som hadde fått en oppfølgingsaktivitet<sup>55</sup> siste seks måneder lå på i underkant av 80 pst.

Proba samfunnsanalyse har gjennomført to evalueringer av arbeidsevneverktøyet.<sup>56</sup> Den første rapporten fant at bruk av arbeidsevnevurderinger potensielt kan bidra til effektive og brukerrettede oppfølgingsløp, mer treffsikker virkemiddelbruk og at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres. Dette potensialet utnyttes imidlertid ikke fullt ut. I den andre rapporten finner Proba at kvalitet og kompetanse har fått større oppmerksomhet og er blitt bedre på noen områder. Men at det fortsatt er store utfordringer og problemer med å involvere brukerne i prosessen.

Riksrevisjonen viser i sin rapport til at av de som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i 2010 var det færre som var avklart innen to år, og i arbeid seks måneder etter avklaring, sammenlignet med de som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i 2008. Rapporten viser også at 44 pst. av de som fikk fastsatt behov for spesielt tilpasset innsats fra NAV i 2010<sup>57</sup> ikke hadde fått utarbeidet en aktivitetsplan i løpet av de neste seks månedene. I løpet av de første to årene var det 18 pst. som ikke hadde fått utarbeidet noen aktivitetsplan.

<sup>54</sup> Personer som mottar arbeidsavklaringspenger utgjør omtrent 80 prosent av gruppen personer med nedsatt arbeidsevne.

<sup>55</sup> Med oppfølging menes her det samme som oppfølgingsindikatoren for arbeidssøkere, altså individuell samtale, gruppeveiledning, deltakelse på arbeidsmarkedstiltak eller tilvisning til ledig stilling.

<sup>56</sup> Proba, *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*, Proba- rapport 2001- 06 og Proba, *Evaluering av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*, Proba- rapport 2012- 10

<sup>57</sup> Tallene inneholder ikke konverte saker

Riksrevisjonen påpeker at når det tar så lang tid å få på plass en plan, er det en risiko for at oppfølgingen ikke blir tilstrekkelig målrettet.

Videre viser rapporten at det er lang ventetid før brukerne kommer på tiltak. For 2008 populasjonen var det bare litt over 30 pst., og for 2010 populasjonen bare noe over 20 pst., som startet i første tiltak innen 6 måneder etter at brukeren ble registrert med nedsatt arbeidsevne. Henholdsvis 51 pst. (2008) og 47 pst. (2010) hadde fortsatt ikke startet i tiltak innen det var gått tre år. Flere av disse kan imidlertid ha vært under medisinsk behandling og ikke hatt behov for arbeidsrettet bistand. Dette foreligger det ikke data om.

Det påpekes at kvaliteten i oppfølgingen ikke er god nok, og at det er for lite fokus på kvalitet i styringen på dette området. Det var betydelige mangler når det gjaldt å vurdere personens arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet også i arbeidsevnevurderinger foretatt i 2012.

### 7.3.1.5.3 Sykmeldte

Når det gjelder arbeidsrettet bistand overfor sykmeldte har den sentrale resultatindikatoren for Arbeids- og velferdsdirektoratet vært andelen sykmeldte som har fått oppfølging av NAV i form av et dialogmøte 2 ved seks måneders sykefravær.

Tabell 7.3 viser at det var en klar økning i denne andelen fra 2011 til 2012. Deretter var det en nedgang i 2013.<sup>58</sup>

Tabell 7.3 Andelen sykmeldte med arbeidsforhold (som ikke har gyldig unntak) som har fått oppfølging i form av dialogmøte 2 innen 26 uker. 2011- 2013. Årsgjennomsnitt.

	2011 **	2012	2013
Sykmeldte med oppfølging	64	82	74

\*\* Tall for februar og mars i 2011 er ikke med på grunn av feil i datagrunnlaget.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 7.3.1.1 Arbeidsrettede tiltak

Bruken av arbeidsrettede tiltak er et sentralt virkemiddel i Arbeids- og velferdsetatens innsats for å øke overgangen til arbeid. Andelen arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på slike tiltak har de siste fire årene ligget noenlunde stabilt på rundt 20 pst. for arbeidssøkere og litt under 30 pst. for personer med nedsatt arbeidsevne.

En norsk litteraturgjennomgang har konkludert med at arbeidsmarkedstiltak har en moderat, men positiv, effekt på overgang til arbeid.<sup>59</sup> I rapporten pekes det spesielt på at en type obligatorisk aktivitet knyttet til å motta dagpenger kan stimulere til økt jobbsøkeaktiviteten istedenfor at folk søker om dagpenger. Evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak er imidlertid krevende, og gjennomgangen viser at det kan oppstå problemer knyttet til seleksjon og fortrenkning. Seleksjon innebærer at det kan være uobserverbare forskjeller mellom de som deltar og de som ikke deltar på tiltak. Fortrenkning betyr at en tiltaksdeltaker kan fortrenge andre ledige som ikke har deltatt på tiltak fra en stilling. En annen norsk studie har

<sup>58</sup> I tillegg er det en del som har deltatt i et dialogmøte etter 26 ukers-tidspunktet.

<sup>59</sup> Raaum, O., K. Røed og H. Torp (2002), Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken, i *Norsk Økonomisk Tidsskrift* nr. 2

vist at tiltakene har størst effekt når de rettes mot de mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet.<sup>60</sup>

OECD har fremhevet at tiltak som plasserer deltakeren så nær det ordinære arbeidslivet som mulig har bedre effekt enn andre tiltak.<sup>61</sup> Dette får støtte av en ny norsk studie som har sett på effekten av ulike typer tiltak overfor personer som fikk innvilget søknad om attføringspenger<sup>62</sup> i perioden 1996 til 2005.<sup>63</sup> Forskerne ser på totalt 345 000 personer, hvorav om lag 176 000 deltok på et arbeidsrettet tiltak. Disse kategoriseres ut fra hva slags tiltak som var det første de deltok på, og følges fram til slutten av 2010. Forskerne finner at arbeidstreningskurs og arbeidstrening i skjermede virksomheter kan virke negativt på muligheten for å komme i jobb, mens tidlig utplassering i tiltak i ordinære virksomheter er det som gir best effekt på overgang til jobb og inntektsutvikling. Ordinær utdanning har også positiv effekt men fører til at det tar lenger tid å komme tilbake i ordinært arbeid og bli selvforsørgende. Av de attføringspengemottakerne som deltok på tiltak, gikk 5,2 pst. på arbeidstreningskurs og 5,6 pst. på arbeidstrening i skjermede virksomheter. 11,3 pst. deltok på tiltak i ordinær virksomhet mens 26,8 gikk i ordinær utdanning. Forskerne mener de to tiltaksvariantene som gir best effekt bør prioriteres i større grad. Rapporten går ikke inn i årsakene til at enkelte tiltak fungerer bedre enn andre. Det fremheves imidlertid at de tiltakene med best resultater er tettere på det virkelige arbeidslivet og beheftet med mindre stigma. Av de fire tiltakstypene er arbeidstrening i skjermede virksomheter og ordinær utdanning de klart dyreste tiltakene.

## 7.4 Arbeidsformidling

I tillegg til å gi arbeidsrettet bistand til personer som har problemer med å få eller beholde arbeid skal Arbeids- og velferdsetaten yte rekrutteringsbistand overfor arbeidsgivere. Etaten skal videre ha god kunnskap om arbeidsgiveres behov og om arbeidsmarkedet slik at det kan legges til rette for effektiv formidling av arbeidskraft.<sup>64</sup>

Når det gjelder NAVs tjenester knyttet til arbeidsformidling, vil verdien av nettverket for arbeidssøkere og arbeidsgivere primært avhenge av hvor stor andel av stillingsmarkedet og tilbudet av arbeidskraft som dekkes, men også hvordan ansatte i NAV aktivt bygger og vedlikeholder et nettverk ute blant arbeidsgiverne. Resultatene er målbare gjennom indikatorer som viser volumet og kjennetegnene ved de som deltar i nettverket. Et mål med arbeidsformidlingen er imidlertid også å øke overgangen til jobb for NAVs brukere, og her trengs det mer omfattende analyser for å vurdere resultatene (se for øvrig avsnitt 7.3.1).

En sentral resultatindikatorer knyttet til arbeidsformidling har vært hvilken andel Arbeids- og velferdsetatens register over ledige stillinger dekker av det totale stillingsmarkedet. Tabell 7.4 viser at markedsandelen til NAV når det gjelder ledige stillinger har ligget rundt 30 pst. i

---

<sup>60</sup> Røed, K. og O. Raaum (2005), "Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?", Oxford Bulletin of Economics & Statistics volume 68, issue 5

<sup>61</sup> OECD (2010), Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis, Paris: OECD

<sup>62</sup> Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble i 2010 slått sammen til en ny stønad, Arbeidsavklaringspenger

<sup>63</sup> Røed, Knut og Simen Markussen, "The impact of vocational rehabilitation", IZA Discussion paper series Januar 2014

<sup>64</sup> Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

perioden 2008 til 2013. I 2014 gikk den ned til 27 pst. Størstedelen av denne nedgangen dreier seg om at arbeidsgivere i mindre grad lyser ut stillinger på nav.no. Gjennomgangen av brukerundersøkelsene blant arbeidsgivere i kapittel 5 viste at arbeidsgiveres bruk av NAV for å finne kandidater til ledige stillinger har vært synkende.

Tabell 7.4 Arbeids- og velferdsetatens andel av det totale stillingsmarkedet. 2008-2014. Årsgjennomsnitt.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NAV's markedsandel	30	32	29	29	29	31	27

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

## 7.5 Ytelsesbehandling

En viktig oppgave for NAV er å forvalte økonomiske ytelser på en god og effektiv måte<sup>65</sup>. En effektiv saksbehandling har betydning for brukernes opplevelser med NAV, samt at det trolig påvirker mulighetene for å drive god oppfølging når det gjelder overgang til arbeid og jobbfastholdelse.

Resultatene av verdikjeden innenfor ytelsesområdet er i stor grad knyttet til saksbehandlingstid og vedtakskvalitet, altså den interne produksjonen i NAV. NAVs rapportering på disse områdene gir et godt grunnlag for å vurdere resultatene. Et av hovedmålene med NAV-reformen var å skape en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, altså en høy produktivitet uten unødig ressursbruk. Her har det vært gjennomført evalueringer som kan si noe om denne delen av resultatbildet.

### 7.5.1 Saksbehandlingstid

Riksrevisjonen leverte i 2012 en undersøkelse som omhandlet effektiv ressursutnyttelse i NAV.<sup>66</sup> Undersøkelsen viste at NAV i perioden 2007-2010 ble tilført vesentlig økte ressurser uten at antallet ubehandlede saker og saksbehandlingstiden ble nevneverdig redusert. I årene 2008 til 2010 var det kun for en av ti ytelser at Arbeids- og velferdsetaten nådde det interne kravet til saksbehandlingstid gjennom hele året. For seks av ytelsene var saksbehandlingstiden gjennomgående lengre enn de fastsatte grensene. Ifølge Riksrevisjonen viste rapporten at det er et betydelig potensial for bedring av produktiviteten og for å sikre riktig prioritering av ressursene.

Effektstudien til Førsund og Kittelsen, som er omtalt tidligere, viser noe av det samme bildet som Riksrevisjonens undersøkelse. Forfatterne finner at det var fallende produktivitet i fylkesleddet i NAV i perioden 2006-2010, og noe bedring i 2011 (figur 7.3). Forfatterne påpeker at direktoratet og nasjonale funksjoner fikk tilført flere ressurser i denne perioden og at om man hadde tatt hensyn til dette ville anslagene for produktivitetsutviklingen antakelig vært lavere.

<sup>65</sup> Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

<sup>66</sup> Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV, Dokument 3: 10 (2011-2012).



Figur 7.4 Produktivitetsutviklingen for fylkene med 95% konfidensintervall

Ved etableringen av NAV valgte man å videreføre tidligere resultatindikatorer på saksbehandlingstider fra tidligere trygdeetat og Aetat. De to etatene hadde ulike måter å måle saksbehandlingstid på. I 2010 ble det innført nye, felles, resultatindikatorer for de fleste ytelsene. De nye resultatindikatorerne på saksbehandlingstid innebar et krav om at 75 pst.<sup>67</sup> av sakene skal være behandlet innenfor en gitt tidsramme. Denne tidsrammen varierer mellom ytelsene. Etaten måles også på andel saker hvor saksbehandlingstiden har gått over en maksimal grense for tidsbruk.

Tabell 7.5-7.7 viser at saksbehandlingstiden for de fleste ytelsene i perioden 2010 til 2014 er innenfor det som er satt som krav. Når det gjelder uførepensjon var dette et område hvor måloppnåelsen lå et godt stykke under kravet på 75 pst. fra 2010 til 2012. Resultatene ble bedre i 2013, men er noe svakere hittil i 2014. Også for eneforsørger, barnebidrag og kontantstøtte var det lav måloppnåelse før 2013, hvor det fant sted en vesentlig bedring. For eneforsørger ble resultatene ytterligere forbedret i 2014. For barnebidrag og kontantstøtte var det derimot en svekkelse av resultatene i 2014. For alderspensjonister er kravet til Arbeids- og velferdsetaten at 95 pst. skal få utbetalt sin pensjon i uttaksmåned. Her har det vært en bedring fra 92 pst. i 2012 til 99 pst. i 2014. For dagpenger har det vært gode resultater i perioden 2010 til 2013, men hittil i 2014 er det betydelig svakere resultater. Utviklingen når det gjelder saksbehandlingstid må ses i sammenheng med spesialiseringen av forvaltningseenhetene som er omtalt i avsnitt 4.1.6.

<sup>67</sup> Dagpenger måles på andel som er anvist (til utbetaling) innen 21 dager. Kravet er 80 prosent.

Tabell 7.5 Utvikling i saksbehandlingstid, andel saker behandlet innen normert tid. 2010- 2014.

Ytelsesområde	Krav pst.	Krav mnd	2010 3. tertial	2011 3. tertial	2012 3. tertial	2013 3. tertial	2014 1. tertial
I alt	75	-	69	76	80	83	80
Arbeidsavklaringspenger*	75	2	84	90	91	90	87
Barnetrygd	75	2**	75	66	79	80	85
Eneforsørger	75	1	49	59	65	74	79
Grunn og hjelpestønad	75	4**	76	80	90	92	92
Hjelpemidler	75	0,7**	72	87	87	91	82
Medlemskap	75	1	16	10	46	70	72
Supplerende stønad	75	1	89	91	91	91	93
Yrkesskade	75	2	91	92	91	90	91
Alderspensjon- utland	75	4 -		20	18	22	31
Gjenlevendeytelse	75	1 -		77	75	83	70
Uførepensjon	75	4**	55	64	54	71	64
Barnebidragsområdet	75	3**	42	55	61	73	59
Foreldrepengeområdet	75	1,5**	52	73	77	74	76
Kontantstøtte	75	1**	59	60	66	77	74

\* Gjelder ytelsesvedtaket §11-13

\*\* Gjelder saksbehandling ved NAV forvaltning av saker som ikke er EØS- saker. For EØS-saker som behandles ved NAV Forvaltning, og saksbehandling ved NAV Internasjonalt, gjelder andre krav.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 7.6 Utvikling i saksbehandlingstid for dagpenger, andel saker anvist innen 21 dager. Årsgjennomsnitt.

Ytelse	Krav	Krav dager	2010	2011	2012	2013	2014 1. tertial
Dagpenger	80	21	80	76	83	78	64

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 7.7 Andel alderspensjonister som får utbetaling i uttaksmåned.

Ytelse	Krav pst.	2012	2013	2014 1. tertial
Alderspensjon	95	92	98	99

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Rapporteringer på sykepengeområdet tyder på at saksbehandlingstiden på dette området har vært innenfor kravene i den aktuelle periode. Når det gjelder NAV Internasjonalt har saksbehandlingstiden her ligget under kravet i hele perioden, men det var en vesentlig bedring i 2013.

## 7.5.2 Kvalitet

Før 2014 har det ikke vært benyttet resultatindikatorer når det gjelder departementets styring av kvaliteten i saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. I 2014 ble dette innført, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har rapportert (*Tabell 7.8*) på etterprøvnbarhet<sup>68</sup> og vedtakskvalitet<sup>69</sup> for fire ytelser. På øvrige ytelser er det ikke slike målinger.

Resultatene varierer noe mellom fagområdene. Alderspensjon ligger på et langt høyere nivå enn de andre fagområdene. Dette er et fagområde med et modernisert fagsystem og det har siden pensjonsreformen vært jobbet systematisk med kvalitet på dette ytelsesområdet. For områdene arbeidsavklaringspenger og barnebidrag vises en klar forbedring i vedtakskvaliteten siden 2013. For området enslig forsørger er det ikke en tilsvarende utvikling.

Tabell 7.8 Andel korrekte vedtak etter ytelse. 2013 og 1. tertial 2014

Ytelse	Kvalitetsindikator	2013	1. tert 2014
Alderspensjon automatiske vedtak	Etterprøvnbarhet	100 %	97 %
	Vedtaks kvalitet	98 %	97 %
Alderspensjon manuelle vedtak	Etterprøvnbarhet	98 %	93 %
	Vedtaks kvalitet	97 %	100 %
AAP	Etterprøvnbarhet	89 %	88 %
	Vedtaks kvalitet	85 %	93 %
Barnebidrag	Etterprøvnbarhet	89 %	91 %
	Vedtaks kvalitet	80 %	88 %
Enslig forsørger	Etterprøvnbarhet	94 %	92 %
	Vedtaks kvalitet	87 %	88 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

## 7.5.3 Trygdesvindell

En viktig oppgave innenfor ytelseforvaltningen til Arbeids- og velferdsetaten er arbeidet med å avdekke og forebygge trygdesvindell. Her benyttes ikke konkrete resultatindikatorer i styringen, men Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer på en del statistikk på området.

Anmeldt beløp økte fra ca. 210 mill. kroner i 2012 til ca. 240 mill. kroner i 2013 (*Tabell 7.9*). Dette er en økning på vel 13 pst. Av de anmeldte forhold gjelder 57 pst. ytelsen dagpenger, mens 16 pst. gjelder arbeidsavklaringspenger (AAP). Det har i 2013 vært en betydelig økning i anmeldelser som gjelder AAP. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at økningen skyldes hovedsakelig en videreutvikling av metodene for å identifisere risikosaker, samt nedbygging av restanser.

Tabellen viser at anmeldt beløp har økt vesentlig mer enn antall anmeldelser, noe som tyder på at NAV prioriterer de store sakene. Det fremkommer også at økningen i anmeldt beløp i

<sup>68</sup> Hvor stor andel av sakene der kontrollør ut fra vedlagt dokumentasjon faktisk har mulighet til å vurdere om vedtaket er riktig eller ikke.

<sup>69</sup> Hvor stor andel av de etterprøvbare sakene som har korrekt vedtak.

perioden er større enn økningen i budsjettmidler knyttet til dette arbeidet, noe som tyder på at NAV har blitt mer effektive i arbeidet mot trygdesvindler.

Tabell 7.9 Antall anmeldelser, beløp, antall saker, budsjett og årsverk 2010 - 2013

	2010	2011	2012	2013
Antall anmeldelser	976	1 358	1 199	1 318
Beløp (mill. kroner)	134	189	211	239
Antall stønadsforhold	1 022	1 396	1 256	1 404
Budsjett	75	88	96	107
Årsverk	101	107	117	138

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Proba samfunnsanalyse har gjennom to rapporter sett på omfanget av svindel med seks sentrale folketrygdytelser. Rapportene gir indikasjoner på at mørketallene på dette området er store. Utredningen som kom på sykepenger i 2010/2011 anslo at det ble svindlet for om lag 6 pst. av utbetalingene, eller rundt 2 milliarder kroner. I 2013 utførte Proba et nytt utredningsoppdrag for å se på omfanget av svindel av 5 andre sentrale folketrygdytelser (dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstonad). I rapporten anslår Proba at det svindles med disse ytelsene i en størrelsesorden på om lag 5 pst. Dette utgjør i overkant av 6 mrd kroner. Variasjonene mellom ytelsene er imidlertid store. I begge utredningene er det benyttet en såkalt ekspertpanelmetode, og usikkerheten i anslagene er stor.

## 7.6 Oppsummering

Effektevalueringer av NAV- reformen viser at den ikke har ført til flere i arbeid og færre på stønad, og heller ikke til en mer effektiv velferdsforvaltning. Resultatene fra disse studiene henger trolig noe sammen med omstillingsproblemer i en tidlig fase av reformen.

Andre forsknings- og forvaltningsrapporter viser at det er mangler ved kvaliteten i avklarings- og oppfølgingsaktivitetene overfor personer med nedsatt arbeidsevne, og at det er for lang ventetid. Det nye oppfølgingsregimet som ble innført for denne gruppen har heller ikke ført til en høyere overgang til arbeid. Arbeidsmarkedstiltak som ligger nært det ordinære arbeidsliv ser ut til å ha best effekt på overgang til arbeid.

Rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det har vært en økning i oppfølgingsaktivitetene som gjennomføres overfor arbeidssøkere de senere årene, men det er lite kunnskap om kvaliteten i disse aktivitetene. Overgangen til arbeid for denne gruppen har blitt redusert i samme periode.

Rapporter på ytelsesområdet har pekt på at effektiviteten i forvaltningen har gått ned etter at NAV- reformen ble innført, men deretter økt. Nyere rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at saksbehandlingstiden har blitt bedre på mange områder de siste årene. Hittil i 2014 er det imidlertid en svekkelse på flere ytelser. Rapportering på kvaliteten i ytelsesbehandlingen viser forbedring.

Ut fra den foreliggende forskningen og resultatrapporteringen fra NAV er det vanskelig å si i hvilken grad NAV oppnår hovedmålet om flere i arbeid og aktivitet og en mer effektiv forvaltning. Ekspertgruppen vil gå nærmere inn på målet om flere i arbeid og aktivitet i sluttrapporten, hvor temaet er de arbeidsrettede tjenestene på NAV- kontoret og overgangen til arbeid.



## 8 Nåsituasjonen i NAV, drøfting og forslag til tiltak

### 8.1 Innledning

I følge mandatet skal gruppens første delrapport omfatte en beskrivelse og analyse av nåsituasjon (styrker, svakheter, muligheter, trusler), inklusive mulige ”quick wins”, med særlig vekt på forenklinger, slik at regjeringen kan starte å utkvittere politikk mens ekspertgruppen jobber videre. Styrker og svakheter er her forstått som interne forhold i NAV som henholdsvis bidrar til eller hemmer måloppnåelse, mens muligheter og trusler forstås mer i retning av forhold som påvirker NAVs oppgaveløsning utenfra.

I denne delrapporten har ekspertgruppen valgt å ta utgangspunkt i brukernes møte med NAV. Flesteparten møter NAV fordi de gjør krav på en ytelse eller stønad. Ekspertgruppen har valgt å konsentrere drøftingen om disse møtene. Forholdet mellom bruker og ytelsessystemet i NAV er av sentral betydning både for den samlede brukeropplevelsen av NAV og for NAV-kontorets virksomhet. Ekspertgruppens vurderinger og forslag om hvordan NAV-kontoret kan settes bedre i stand til å fremme målet om arbeid med en effektiv ressursbruk vil komme i sluttrapporten i mars 2015.

Gruppen har i avsnitt 8.2 valgt å gi en forenklet beskrivelse av nåsituasjonen ved å peke på områder og aktiviteter der NAV ivaretar brukerperspektivet på henholdsvis en god/tilfredsstillende måte eller der vi ser en positiv utvikling, og områder og aktiviteter der den har utfordringer og et klart forbedringspotensial. Det førstnevnte dekker i hovedsak forvaltningens styrker, mens utfordringer og forbedringspotensial fanger opp svakheter, muligheter og trusler.

Hovedvekten er lagt på forhold som ekspertgruppen mener er viktige for å videreutvikle NAV for at brukerne skal oppleve et enklere og bedre ytelsessystem i NAV. Dette drøftes i avsnitt 8.4. I avsnitt 8.5 går ekspertgruppen inn på to sider av saksbehandlingsprosessen som har vesentlig betydning for brukertilfredsheten: Styring av saksbehandlingstid og kvalitet i saksbehandlingen. Avsnitt 8.6 drøfter brukermedvirkning i utvikling av NAVs tjenester. Avslutningsvis drøfter ekspertgruppen hvordan NAV kan møte brukerne i fremtiden. Den samlede drøftingen leder fram til forslag til tiltak som er presentert i avsnitt 8.8.

### 8.2 Status, utfordringer og forbedringsmuligheter

Beskrivelsen av nåsituasjonen består av noen utvalgte faktorer som ekspertgruppen mener er vesentlige. Oversikten er ikke ment som en uttømmende liste over alle relevante faktorer.

Ekspertgruppen ser en **positiv utvikling** på følgende områder:

*Ytelsesbehandling går bedre:* NAV har om lag 2,8 millioner brukere per år. Majoriteten av personbrukerne mottar utelukkende økonomiske ytelser. NAV håndterer store volum i ytelsesbehandlingen. Saksbehandlingstidene går i riktig retning. Bedre telefontjenester er utviklet. NAV har utviklet nye løsninger for kommunikasjon for noen få tjenester, basert på facebook og chat.

*Positiv prosess knyttet til utvikling av organisasjonsstruktur og oppgavedeling:*

Forvaltningsenhetene og kontaktsenterne er spesialiserte enheter som ble etablert i forbindelse med gjennomføringen av NAV-reformen. Det vurderes som positivt at NAV spesialiserer tjenester som krever spisset kompetanse, og som i tillegg kan legge til rette for god informasjon og likebehandling.

*Utvikling av selvbetjeningsløsninger:* Selvbetjeningsløsninger har blitt utviklet for blant annet pensjon og dagpenger og vil bli tatt i bruk for ny uføretrygd. Selvbetjeningsløsningene blir brukt og er godt mottatt av brukerne.

*Brukertilfredsheten:* Brukertilfredsheten med NAV målt ved forskjellige brukerundersøkelser har vært svakt økende de siste tre årene. Brukerne er mest tilfreds med NAVs lokaler og lokalenes tilgjengelighet (Difi-undersøkelsen).

**NAVs utfordringer og forbedringsmuligheter** kan oppsummeres i følgende punkter:

*Informasjonen er i for liten grad forståelig for bruker:* Det er et klart potensial for å forbedre informasjonen til bruker, både i brev, informasjon på nav.no, på telefon og på NAV-kontoret.

*NAV ikke à jour, koordinert eller enhetlig i møtet med bruker:* Noen brukere opplever at de får motstridende informasjon fra NAV. Enkelte har også problemer med å finne frem til rett instans i NAV som kan bistå med relevant informasjon.

*Lager brukere til seg selv:* Konsekvensen for NAV av å gi bruker informasjon som ikke forstås, og i tillegg fremstår som for lite koordinert og enhetlig i møtet med bruker, er at bruker tar kontakt med NAV gjentatte ganger for å få oversikt over sin sak. En del av disse vil også oppsøke NAV-kontoret en eller flere ganger for å få svar på sine spørsmål.

*Tjenestespennet i NAV-kontoret er for bredt:* Antall henvendelser ved NAV-kontoret knyttet til informasjon om ytelser er omfattende og kompetansespennet for NAV-ansatte blir så bredt at det er vanskelig for medarbeiderne å ha nødvendig kompetanse til å gi brukere korrekt, detaljert informasjon.

*Brukerundersøkelsene gir utilstrekkelig informasjon:* Brukerundersøkelsene gir lite informasjon om hva som skal til for å forbedre brukeropplevelsene.

*Brukermedvirkning:* Det mangler brukerutvalg lokalt mange steder.

*Ikke tilstrekkelig utviklingskraft og forbedringsevne:* NAV har fått kritikk om kvaliteten i saksbehandlingen, gjentatte ganger. Kritikken gjelder både ytelsesbehandling og oppfølging.

Flere forhold kan gjøre det **krevende for NAV å oppnå vesentlige forbedringer i brukernes opplevelser av organisasjonen**. Av de viktigste kan nevnes:

*Høye forventninger til hva NAV har ansvar for og skal oppnå gjør at NAV "aldri lykkes":* NAV blir møtt med høye forventninger fra brukere, ansatte og politikere. Noen av disse forventningene fremstår for ekspertgruppen som rimelige, og medfører legitime krav om forbedringer av NAVs saksbehandling og service. Andre fremstår som urealistiske forventninger sett på bakgrunn av hva NAV realistisk sett kan yte innenfor de ressursene NAV får tildelt og regelverket NAV forvalter. Uklarheter knyttet til hva NAV har ansvar for og skal oppnå, kan medføre usikkerhet knyttet til hva brukere kan forvente fra NAV og svekke brukernes tilfredshet med NAV.

*Kritikken av NAV svekker tillit og gir negativt omdømme:* Kritikken av NAV- systemet medfører at de ansatte blir satt under press. På individnivå kan vedvarende kritikk medføre at de ansatte opplever at brukerne har mistillit til jobben de utfører og organisasjonen de representerer. På systemnivå kan det skapes negativt omdømme og mistillit til NAV, som på kortere eller lengre sikt kan skape utfordringer knyttet til gjennomføringen av de oppgavene NAV skal utføre.

*NAV's størrelse og ressurser kan skape press for at NAV skal utføre flere oppgaver:* Det er NAV-kontor i alle kommuner, og Arbeids- og velferdsetaten er den eneste statlige etat med tilstedeværelse i alle kommuner. Dette kan gi press for at NAV skal forvalte flere

samfunnsoppgaver. En utvidelse av NAVs oppgaveportefølje kan redusere måloppnåelse på en eller flere av dagens ansvarsområder.

NAV vil trolig alltid stå overfor forventninger i befolkningen som de ikke klarer å innfri. Å snu et negativt omdømme vil i beste fall ta tid. På den annen side gir den betydelige kritikken som har kommet gjennom brukernes møte og erfaringer med NAVet tydelig bilde av hvor ”skoen trykker”. Det gir forvaltningen et solid grunnlag for å prioritere og gjennomføre endringer både på kort og lenger sikt.

På litt lengre sikt kan videreutvikling av NAVs IKT- løsninger gi mulighet for digitalisering av saksbehandlingen og økt bruk av selvbetjening for brukere som ønsker dette. Det bør jobbes videre med å utvikle løsninger som legger til rette for at brukere som har kapasitet til å benytte seg av digitale løsninger i sin kontakt med NAV i større grad enn i dag får mulighet til dette. Innsatsen knyttet til videreutvikling av IKT- løsninger bør blant annet sees i sammenheng med brukers behov for effektiv tilgang til korrekt informasjon knyttet til sin sak og tydeligere bruk av kanalstyring.

### **8.3 Bedre møter mellom NAV og brukerne om økonomiske ytelser**

Om lag 2/3 av henvendelsene til NAV-kontorene handler om økonomiske ytelser og 78 pst. av møtene er på under 10 minutter. Tilsvarende er hoveddelen av telefonhenvendelser som NAV besvarer ytelsesrelatert. Ut fra tilbakemeldinger fra brukere, brukerundersøkelser og oversikt over omfang og type henvendelser til NAV gjennom oppmøte, brev og telefon har ekspertgruppen fått forståelse av at et stort antall av henvendelsene er brukerinitiert og primært handler om avklaring av fakta, å få sikkerhet for at man har skjønt informasjonen, at man gjør det riktig, at søknaden er komplett, behov for å vite når penger blir utbetalt og å forstå utbetalingen. Dette tyder på at et flertall av møtene springer ut av usikkerhet hos brukere.

Det er ekspertgruppens oppfatning at NAVs brukere i dag har mer kontakt med NAV på trygde- og stønadsområdet enn hva de primært ønsker og trenger.

Den lave brukertilfredsheten med NAV i Difis undersøkelse gir da ikke nødvendigvis uttrykk for at hvert enkelt møte med NAV har dårlig kvalitet når bruker tar kontakt, men at brukerne skulle ønske at det ikke var behov for å ta så hyppig kontakt med NAV. NAV kan gjøre jobben med å besvare henvendelser når bruker tar kontakt, men roten til lav brukertilfredshet er etter ekspertgruppens vurdering at bruker er usikker og derfor har behov for å henvende seg oftere til NAV enn hun egentlig skulle ønske.

Hovedstrategien for å redusere antall dårlige brukeropplevelser i NAV må derfor være å redusere behovet for mange møter/mye kontakt mellom brukerne og NAV om en og samme sak. Dette krever høyere kvalitet i brukermøtene. Dette omfatter alle typer møter mellom bruker og NAV i tråd med omtalen i kapittel 4.

Ekspertgruppen ser at det er en rekke forhold som gjør det krevende å realisere dette. Regelverket er preget av hovedregler samt særordninger og unntak fra hovedreglene. Vi viser til vår overordnede gjennomgang av sentrale ytelser i kapittel 4.2. Det er neppe noen enkelt-person som i dag kan ha oversikt over det samlede trygderegelverket. Om ikke det enkelte punkt i regelverket er vanskelig å forstå, kan summen av ulike regler likevel være komplisert. Brukerne er i ulike livssituasjoner som gjør at de er opptatt av ulike deler av regelverket når de søker. Ansatte på NAV-kontoret skal i tillegg til kunnskap om trygderegelverket ha kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet, arbeidsrettede tiltak og kompetanse i veiledning. Å ivareta veiledningsplikten på en juridisk tilfredsstillende måte og samtidig bruke et språk folk forstår, er ikke lett. Mottakernes livssituasjon endrer seg og kan ha betydning for rettigheter og plikter, noe som gjør det nødvendig med nye runder med regeltolkning. Disse forholdene

er imidlertid etter ekspertgruppens mening ikke til hinder for at NAV gjennom en kombinasjon av tiltak som foreslås nedenfor kan redusere brukernes behov for møter med NAV.

Digitalisering av tjenester med mulighet for simulering av rettigheter og beregninger, interaktiv veiledning ved utfylling av søknader, oppdatert informasjonsgrunnlag hos NAV og gjenbruk av opplysninger som reduserer behovet for informasjon og vedlegg fra bruker, elektronisk dialog mellom NAV og bruker knyttet til forløp i saksbehandling og endringer i utbetalinger vil kunne ivareta mye av dette behovet. Ekspertgruppen er kjent med at NAV jobber med fornyelse av IKT-løsninger langs disse linjene. Det skjer gjennom et 6-årig moderniseringsprogram og der en er i avslutningsfasen på første prosjekt som i hovedsak omfatter ny uføretrygdordning. Det er egne kvalitetssikringsrutiner for IKT-moderniseringen. Ekspertgruppen går derfor ikke videre inn på dette, men konstaterer at den videre tidsplan og fremdrift for øvrige ytelser er usikker og at moderniseringen uansett vil ta flere år. Ekspertgruppen mener derfor at Arbeids- og velferdsdirektoratet i tillegg bør gjennomføre betydelige kvalitetsforbedringer i brukersamhandlingen relativt raskt.

## **8.4 Økt kvalitet i brukermøtene med sikte på færre møter**

Med utgangspunkt i verdikjeden for ytelser presentert i kapittel 2.4 kan brukers behov for et enklere forhold til NAV beskrives som behov for

- informasjon om mulige rettigheter som gir et realistisk bilde av hva en kan forvente
- en søknadsprosess som er forståelig og bruker føler seg trygg på å kunne håndtere selv
- et forståelig vedtaksbrev
- forutsigbar utbetaling og varsling ved avvik
- regelverk som er enkelt å forstå, forklare og anvende

### **8.4.1 Informasjon og veiledning til bruker om mulige rettigheter**

Ekspertgruppen ser to veier for å bedre informasjon og veiledning til brukere som ønsker å finne ut om de har rett på en yttelse. For det første kan en redusere brukers behov for informasjon, for det andre kan en sikre at informasjonen er tilgjengelig, relevant og forståelig.

Den første veien kan synes paradoksal. Ekspertgruppen vil imidlertid peke på at brukers behov for informasjon om regelverk for ytelser er en direkte følge av omfang, kompleksitet og variasjon i regelverket. Færre ytelser ville gitt et mindre informasjonsbehov enn dagens situasjon med opp mot 50 ytelser med ulik innretning.

For enkelte trygdeordninger er det betydelig gjenbruk av regelverket. Således tar foreldre-penger, pleiepenger og omsorgspenger alle utgangspunkt i sykepengereguleringen. Det innebærer at en bruker som har mottatt en av ytelsene vil ha tidligere kunnskap og erfaringer å trekke på. Derimot vil overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger til dagens uførepensjon innebære tre ganske forskjellige regelverk. Dette øker brukers usikkerhet ved inngang til hver av ordningene, og øker dermed også informasjonsbehovet. Her vil det imidlertid bli en bedring fra 2015, ettersom regelverket for ny uføretrygd har mange likhetstrekk med regelverket for arbeidsavklaringspenger.

I folketrygdloven er det flere eksempler på inkonsekvent bruk av begreper. I folketrygdlovens § 1-6 står det «Med barn menes i denne loven en person under 18 år.» Samtidig gis overgangsstønad til barnet er 8 år, tilsynstillegg til arbeidsavklaringspenger til barnet er 10 år, mens barnetillegget til arbeidsavklaringspenger gis til barnet er 18 år. Selv om det kan være

gode grunner for disse forskjellene, innebærer de at det blir vanskeligere for brukere å være sikker på hva et barn er i folketrygdloven.

Et annet eksempel på inkonsekvent og lite sammenhengende begrepsbruk finner vi i inntektssikringsordningene. Tapt inntektsevne/erhvervsevne brukes normalt hvis det menes at inntektsmuligheten er tapt i alle tenkelige arbeidsforhold slik at uførepensjon er det mest nærliggende alternativ. For arbeidsavklaringspenger (AAP) er det nok at «arbeidsevnen» er tapt, men at den kan gjenvinnes ved bruk av tiltak for å komme i en annen type jobb. For sykepengene er det krav om tap i pensjonsgivende inntekt, og at inntektstapet skriver seg fra det arbeid som ble utført før sykmeldingen. Hvis den sykmeldte er arbeidsfør i andre yrker, skal sykepengene begrenses til 12 uker og den sykmeldte skal være registrert som arbeidssøker. Dette viser at kravene til inntektstap er nyansert i forhold til den enkelte ytelse og den livssituasjon mottakeren forutsettes å være i.<sup>70</sup> Tilsvarende er det forskjellige meningsinnhold i for eksempel «samboer» på tvers av ulike regelverk i og utenfor NAV.

Igjen vil ekspertgruppen understreke at det kan være gode arbeids- og velferdsfaglige grunner til disse forskjellene, men det innebærer at brukere i mindre grad kan overføre sin erfaring fra en trygde- eller stønadsordning til en annen. Dermed kan regelverket bidra til usikkerhet hos brukere; «Har jeg skjønnet dette riktig denne gangen?» blir et naturlig spørsmål. Dette øker risikoen for dårlige brukeropplevelser og behovet for informasjon knyttet til hver enkelt ordning.

Utvikling av regelverk er basert på avveining av ulike hensyn. Ekspertgruppen vil understreke at enkelt språk, konsistent begrepsbruk og utstrakt gjenbruk av regelverk bør tillegges større vekt enn hva som har vært tilfelle frem til nå. Endringene i tilleggsstønader som snart trer i kraft er et eksempel på slik forenkling. Dette er en positiv utvikling. Ekspertgruppen mener det er mulig å gå lenger enn dette. Større gjenbruk av regelverk, slik at brukere i større grad kan benytte egen erfaring og kompetanse i møtet med NAV vil bedre brukeropplevelsen. Det vil også bli enklere for NAV å informere om regelverket. Større likhet i regelverk vil også kunne forenkle modernisering av etatens IKT-løsninger og dermed forbedre av brukeropplevelsen ytterligere. For eksempel er dagpenger, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad tre ulike ordninger som skal kompensere for manglende inntekt med det formål at brukere skal i arbeid. Selv om det er ulike inngangskriterier og varighetsbestemmelser, kunne minstenivå, sanksjonsregler, samhandling med etaten være det samme for de ulike ytelsene, jf. «sykepengefamilien» omtalt ovenfor.

Den andre veien for å bedre informasjon og veiledning til brukere som ønsker å finne ut om de har rett på en ytelse er å sikre at informasjonen er tilgjengelig, relevant og forståelig. Det er blant annet behov for å gjøre informasjon på nav.no lettere å forstå og løpende vurdere språket i tekster som er i bruk.

Vårt tallgrunnlag gir ikke mulighet for å gi detaljerte råd om hvilken informasjon innenfor de enkelte stønadsområdene som bør endres. Dette må Arbeids- og velferdsetaten finne frem til gjennom nøyere analyser. Det er behov for en klar forbedring av informasjon på nav.no og i brev. Områder med mange henvendelser bør gis prioritet. Ekspertgruppen ser det som sentralt at de deler av NAV som har brukerkontakt er med å definere hvilke områder og tekster som skal forbedres. Særlig kontaktsentrene, som utelukkende har som oppgave å svare på brukernes spørsmål, vil være en viktig informasjonskilde, men også NAV-kontorene vil kunne gi viktige bidrag. Analyse av bruk av nav.no vil også gi viktig informasjon. For å unngå at forbedring av møtene med brukeren blir et skippertak, må det utvikles en

---

<sup>70</sup> Det kan ellers vises til Imran Haider, Folketrygdlovens inntektsbegreper, doktoravhandling, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo 2013, for en bredere gjennomgang av de ulike inntektsbegreper

kontinuerlig forbedringsprosess, hvor førstelinjen fanger opp hva bruker spør om, gir forslag til forbedringer av tekst og veiledning og, etter at forbedringene er gjennomført, sjekker om antall henvendelser er redusert eller om ytterligere endringer er nødvendig. Etaten må måle utviklingen i brukerhenvendelser over tid.

Tilsvarende bør den muntlige informasjonen brukerne får når de henvender seg til NAV på telefon eller i kontoret, være tydelig og korrekt. Å sikre høy kvalitet på all søknadsinformasjon fra NAV-kontoret gir særskilte utfordringer, som vi kommer tilbake til i avsnitt 8.7 nedenfor

En ambisiøs målsetting vil være at kvaliteten på informasjonen i det første brukermøtet om avklaring av mulige rettigheter til ytelser er så god at det ikke er bruk for flere møter.

#### **8.4.2 Søknad om ytelser**

Tallene for besøk på NAV-kontoret viser at 12 pst. av besøkene på NAV-kontoret er knyttet til at bruker leverer inn dokumenter. Mange av de som leverer inn dokumenter ønsker erfaringsvis at NAV-kontoret skal se gjennom og gi en bekreftelse på at søknad og vedlegg er komplett. Igjen vil ekspertgruppen understreke at bruker primært ville ønsket at dette ikke var nødvendig, med andre ord at de følte seg trygge på å fylle ut riktig og legge ved rette vedlegg.

Arbeids- og velferdsetaten gikk i 2011 over til å ha alle søknadsskjema liggende på nett. Utskrift og utfylling av skjema er koblet til en veiledning om hvilke vedlegg som er nødvendig for den enkelte søknaden. Dette har i følge etaten ført til at flere søknader nå er komplette, uten at det er tall for situasjonen før og etter at skjemaveilederen ble innført. Ny nettbasert løsning for dagpengesøknader har redusert antallet mangelfulle søknader på dette området vesentlig.

Det offentlige programmet for gjenbruk av offentlig informasjon vil gjøre det enklere i en del sammenhenger for NAV å samle nødvendig informasjon for å kunne fatte vedtak. Innføring av a-ordningen i EDAG gjør inntektsdata mye enklere tilgjengelig for NAVs saksbehandlere. Dermed vil NAV kunne etterspørre færre opplysninger fra bruker. Det blir viktig å sikre at særlig sykepengen, som har størst saksvolum, kan dra nytte av automatisk innhenting av data. Arbeids- og sosialdepartementet bør vurdere om det er behov for å endre regelverket for å bedre kunne utnytte slike automatisk innhentede data og forenkle søknadsprosessen for bruker. Ved fremtidig regelverksutvikling bør det legges betydelig vekt på å sikre en enklere søknadsprosess for bruker og at regelverket legger til rette for automatisk innhenting av opplysninger og behandling av søknader.

Etaten har gjennomført tiltak for å trygge bruker i søknadsprosessen. Fremtidig automatisering av informasjonsinnhenting og regelverkstilpasning vil bidra ytterligere. Slike endringer ligger imidlertid flere år frem i tid. Brukerundersøkelsene tyder på at bruker forventer at NAV henter inn opplysninger i større grad enn hva som er tilfellet i dag. En betydelig andel av besøkene på NAV-kontoret dreier seg om innlevering av søknader. Dette bør være unødvendig. Det er etter ekspertgruppens vurdering viktig å gjennomføre tiltak som reduserer brukers behov for å gå på NAV-kontoret og få bekreftelse på at søknader er riktig fylt ut og vedlegg korrekte. Dette krever at Arbeids- og velferdsetaten utvikler bedre veiledninger for å øke brukers trygghet for at de har fylt ut søknaden og at de riktige vedleggene er med. Klart språk, bilder, instruksjonsvideoer og informasjon på flere språk er enkle, pedagogiske grep som kan forbedre dagens situasjon.

I kapittel 4.2.6 er det beskrevet hvordan mangelfulle søknader følges opp med ett purrebrev og deretter avslås med henvisning til mangelfull søknad. Det kan reises spørsmål ved om dette er i tråd med forvaltningslovens § 17 første ledd hvor det heter «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.». Det innebærer at forvaltningen har et selvstendig ansvar for sakens opplysning.

I kommentar til bestemmelsen skriver Professor Bernt

«Utredningsplikten henger nær sammen med og supplerer andre grunnleggende saksbehandlingsprinsipper, blant annet veilednings- og orienteringsplikten. De tjenestemennene som er ansvarlig for saksforberedelsen, må sørge for at faktum blir klargjort. De har plikt til å undersøke forhold og opplysninger til så vel gunst som til skade for søkeren. Bestemmelsen pålegger imidlertid ikke at tjenestemennene selv skal innhente alle opplysninger. I mange saker vil utgangspunktet være at det først og fremst er opp til partene selv å legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for deres sak. Hvor omfattende og nøyaktige undersøkelser som må foretas i konkrete saker, må sees i sammenheng med de faktiske muligheter. Organet eller den enkelte tjenestemann kan ikke ha plikt til å foreta mer omfattende undersøkelser enn de faktisk har mulighet til innenfor rammen av akseptabel tids- og ressursbruk. Men hvor potensielt vesentlige forhold ikke er tilstrekkelig avklart, har forvaltningen plikt til å gjøre oppmerksom på dette, og om mulig å be partene om å sørge for nødvendig avklaring eller dokumentasjon. På saksområder hvor det treffes et stort antall avgjørelser i saker som er nokså likeartede, vil det etter forholdene måtte anses forsvarlig å forutsette at det ikke er spesielle forhold som må undersøkes nærmere, så lenge det ikke er gitt opplysninger som tyder på at det foreligger slike forhold. Det må også kunne legges vekt på muligheten for å få omgjort eller overprøvd vedtaket, hvor vanskelig eller byrdefullt det vil være for parten å få en slik ny vurdering, og hvor store skadelige konsekvenser vedtaket vil kunne få for parten inntil slik ny – og grundigere – vurdering er foretatt.»<sup>71</sup>

I folketrygdlovens § 21-3. Medlemmets opplysningsplikt første ledd heter det «En person som krever en ytelse, plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen.» Det er imidlertid klart at det påligger forvaltningen et ansvar for å sikre at bruker skjønner hvilke opplysninger og dokumenter som er nødvendig.

Veiledning som er forståelige for legfolk og som tydelig får frem hvilke opplysninger som må sendes med søknaden er i seg selv viktig for brukers opplevelse av tilgjengeligheten til velferdsordningen. Hvor god denne veiledningen er, vil etter ekspertgruppens vurdering, ha betydning for forvaltningens ansvar for selv å innhente opplysninger. Veiledningen kan gis på mange måter, men det følger av det store antall brukere NAV har, at allmenn tilgjengelig informasjon på nett, søknadsskjema osv., må være hovedformen for veiledning av brukerne. Gjennomføring av ekspertgruppens forslag om bedre informasjon vil kunne redusere antall mangelfulle søknader ytterligere.

Etter ekspertgruppens vurdering er dagens praksis i hovedtrekk tilfredsstillende. Sett samlet er ytelsesforvaltningen i NAV en av de største saksbehandlende enhetene i Norge. Dens arbeid blir fulgt opp av blant annet Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og gjennom Arbeids- og velferdsetatens internrevisjon. Ekspertgruppen registrerer imidlertid at det er gjort lite

---

<sup>71</sup> [http://lovdata.no/rettskildene/lov/L19670210\\_KIV#L19670210\\_KIV](http://lovdata.no/rettskildene/lov/L19670210_KIV#L19670210_KIV)

systematisk forskning på NAVs ytelsesforvaltning i skjæringspunktet mellom juss, kvalitet i saksbehandling, organisatoriske rammebetingelser og brukertilfredshet. Dette i motsetning til NAVs tjenester rettet mot å hjelpe brukerne i jobb, hvor det er en jevn forskningsinnsats. Økt innsikt i ytelsesforvaltningen gjennom forskning for eksempel knyttet til etatens arbeid med klagesaker, vil kunne gi grunnlag for å redusere saksbehandlingstiden for klagesaker og/eller øke kvaliteten i vedtakene.

På kort sikt mener ekspertgruppen at NAV bør forsøke å bedre servicen til de som ikke sender inn fullstendige søknader. Eksempler på forbedringer kan være klarere språk i purrebrev eller å sende ytterligere ett purrebrev eller å gi søknaden prioritet i køen når klage på avslag/ny søknad med dokumentasjon sendes inn.

### **8.4.3 Vedtak om ytelser**

Når søknad er sendt er to ting viktig for bruker; når får jeg svar og hva blir resultatet av søknadsprosessen.

#### **8.4.3.1 Saksbehandlingstid**

Henvendelse om sak utgjør 11 pst. av henvendelsene i NAV-kontoret og 19 pst. av telefonhenvendelsene til kontaktsenteret. Dette kan dekke status i sak om sosiale tjenester, arbeidsrettede tiltak og folketrygdens ytelser. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å skille mellom disse gruppene, men basert på tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten er det klart at en vesentlig del av disse er knyttet til spørsmål om saksbehandlingstid, særlig der saksbehandlingen tar lenger tid enn hva bruker oppfatter at NAV har varslet.

Arbeids- og velferdsetaten har i dag interne frister for saksbehandlingstid. Disse fristene angir blant annet hvor raskt 75 pst. av sakene innenfor hver trygdeordning skal behandles. Dette kommer vi nærmere tilbake til under avsnitt 8.5 nedenfor. Her skal vi peke på at bruker er interessert i å få vite når hun får svar, ikke hvor raskt tre fjerdedeler av brukerne får svar. Dagens styringsparametere for saksbehandlingstider gir ikke et godt grunnlag for å fortelle bruker når hun kan forvente svar. At etaten ikke alltid innfrir målet om å behandle 75 pst. innenfor tidsfristen gjør ikke saken bedre.

Mange brukere gir uttrykk for at de opplever at saksbehandlingstiden i NAV er for lang. Særlig saksbehandlingstiden på klager oppleves som lang. Saksbehandlingstiden er et resultat av mange faktorer. Mange av de som søker om alderspensjon gjennom selvbetjeningsløsningen kan få svar over natten. I andre saker, hvor NAV ikke har nødvendig dokumentasjon, svakere IKT-støtte, anstrengt kapasitet, svakere kompetanse– eller at det er behov for å innhente informasjon fra utlandet mv. - vil det kunne ta betydelig lengre tid. Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden må derfor baseres på grundige beskrivelser og vurderinger av forbedringstiltak i ytelsesforvaltningen. Dette ligger utenfor ekspertgruppens mandat. Alternativt kan saksbehandlingstiden reduseres ved å øke antall medarbeidere.

Ekspertgruppen vil komme tilbake til ressursituasjonen i NAV i sluttrapporten. Gruppen kan imidlertid allerede nå fastslå at ressursituasjonen ved NAV-kontorene er så anstrengt at vi ikke ser det som aktuelt å flytte ressurser fra NAV-kontor til ytelsesforvaltningen.

Ekspertgruppen mener bruker bør få best mulig informasjon om reell saksbehandlingstid for sin søknad. Dette kan for eksempel gjøres ved å ha oppdatert oversikt over hvor gamle sakene som nå er til behandling er. Bruker vil da kunne få vite at etaten nå behandler saker som er fire uker gamle, og siden hun sendte inn sin søknad for to uker siden kan hun forvente svar om en to ukers tid.

Med videre utvikling av saksbehandlingssystemer bør etaten kunne informere bruker om status i saksbehandlingen, enten det dreier seg om behovet for ytterligere informasjon, som



«venter på legen», «venter på deg», «venter på fransk trygdemyndighet», eller status i saksbehandlingen som «i kø», «under behandling», «utbetaling er på vei til bank».

#### **8.4.3.2 Vedtaksbrev**

For bruker er vedtaksbrevet det viktigste enkeltdokumentet i kommunikasjonen med NAV. Det er her bruker får vite om de får innvilget søknaden og her deres rettigheter og plikter som stønadsmottaker fastsettes. Uklarhet i vedtaksbrev vil med nødvendighet føre til at NAV får henvendelser fra usikre mottakere. For mange av dagens vedtaksbrev er egnet til å skape usikkerhet hos bruker, hvorpå hun ringer NAV eller går på NAV-kontoret for å få klarhet og trygghet.

Ekspertgruppen er kjent med at dagens tekniske løsning for produksjon av brev fra Arbeids- og velferdsetaten gjør det vanskelig å forbedre teksten i brevene. Gruppen er også kjent med at etaten jobber med utvikling av nye tekniske løsninger som gjør endring av brev enklere.

Hittil har etaten prioritert å forbedre brev i forbindelse med regelverksendringer.

Ekspertgruppen mener at brukerens behov for forståelig informasjon og hensynet til å frigjøre av ressurser i NAV tilsier at Arbeids- og velferdsdirektoratet gir høy prioritet til utvikling av nye teknisk løsninger som kan gjøre brevene lettere å forstå.

Særlig kan bruker bli forvirret av kommunikasjonen ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger etter en arbeidsevnevurdering. Et slikt vedtak kan føre til fem brev til bruker, uten at det er klart for bruker hvorfor de ulike brevene kommer når de kommer og hva som er forholdet mellom dem. På dette området bør arbeidsmåter og regelverk endres slik at bruker får færre, forståelige og relevante brev.

#### **8.4.3.3 Organisering av saksbehandlingen**

Ekspertgruppen viser til rapporten *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*<sup>72</sup> hvor det ble anbefalt å videreføre den grunnleggende strukturen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter med noen justeringer og legger hovedlinjene i denne rapporten til grunn for sitt arbeid. NAVs videreutvikling av forvaltningsenhetene er i tråd med det som ble foreslått i denne rapporten. Det er også i tråd med erfaringer om hvordan man kan sikre produksjon med høyest mulig effektivitet og kvalitet i verdikjeder. Ekspertekspertgruppen registrerer også at Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer økt effektivitet og kvalitet i forvaltningen. Ekspertgruppen går derfor ikke nærmere inn på den overordnede organisering og utvikling av forvaltningsområdet. I sluttrapporten vil vi imidlertid komme tilbake med vurderinger av om grensen mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheter bør justeres på enkelte områder for å sikre et myndig NAV-kontor og bedre brukeropplevelser.

I kapittel 4.2.6 beskrev vi hvordan Katrines sak ikke hadde en fast saksbehandler men fikk tildelt en saksbehandler med en gang den ble mottatt og deretter en ny saksbehandler for hver gang noe nytt skjedde i saken. Dette er i tråd med arbeidsformen i andre organisasjoner med liknende oppgaver. Vi pekte på at bruker har en forventning og en lovfestet rett til å snakke med saksbehandler og at måten saksbehandlingen gjennomføres på har gitt opphav til dårlige brukeropplevelser. Motsatsen til dagens måte å organisere arbeidet i forvaltningsenhetene på kunne være at en sak gis til en medarbeider straks den kommer inn og at denne medarbeideren har ansvaret for alt som skjer med saken fremover. Dette svarer til måten saker tidligere ble løst på. Ekspertgruppen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten har rapportert at saksbehandlingstiden blir jevnere, ressursbruken lavere og kvaliteten på beslutningen høyere med dagens organisering. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å etterprøve dette.

---

<sup>72</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAV-s-virkemate.html?id=609542](http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAV-s-virkemate.html?id=609542)

NAV må imidlertid samhandle med bruker slik at hun føler seg trygg på at opplysninger som gis blir tatt hensyn til og at bruker kan få forklart vedtaket, uten å gjøre brukeren usikker på grunn av etatens interne organisering. Ekspertgruppen mener også at Arbeids- og velferdsetaten må være beredt til å bryte med disse rutineene overfor enkelte brukere med mange utfordringer og som ofte mottar flere ytelser samtidig, for eksempel familier med alvorlig sykt barn, slik at de får en samlet og koordinert saksbehandling.

#### **8.4.3.4 Skjønnsutøvelse i ytelsesforvaltningen**

I flere av innspillene til statsråden, i mange avisoppslag og i debatter knyttet til NAV er det forventninger til at NAV skal utvise fleksibilitet og bruke skjønn i saksbehandlingen. Dette gjelder for eksempel for krav til inntekt for å få rett på en ytelse, dokumentasjonskrav til eller vurdering av sykdom, fordeling av foreldrepermisjon mellom mor og far, inntektsgrenser for når ytelser faller bort eller revurderes. I andre sammenhenger kommer det krav om at personer med betydelig formue eller som driver lite samfunnsgagnlig virksomhet ikke bør få utbetalt ytelser.

Ekspertgruppen vil peke på at store områder av folketrygdloven ikke åpner for vesentlig grad av skjønnsutøvelse. Dette gjelder blant annet inntektskrav, opptjeningsgrunnlag, og størrelsen på ytelsen. Graden av rettighetsfesting er et vesentlig skille mellom folketrygdytelsene og økonomisk sosialhjelp som i mye større grad er basert på utøvelsen av et relativt fritt skjønn og innenfor en fastsatt minstestandard.

Ordningene som erstatter inntektsbortfall har alle vilkår som må være oppfylt for å ha rett på ytelsen. Et godt eksempel er vilkåret om botid i Norge, for en rekke ytelser er det et krav at du har bodd i Norge i 3 år for å ha rett til en ytelse, hvis vedkommende på skadetidspunktet/sykdomstidpunktet hadde bodd i Norge 2 år og 354 dager ville bruker falt utenfor ordningene. Denne type grenser kan oppleves som urimelig av den enkelte, men regelverket åpner ikke for at NAV kan utvise skjønn i denne typen situasjoner. Lovgiver har i slike tilfeller bundet NAV sin lovanvendelse helt. I andre situasjoner åpner lovverket for større grad av skjønn også på folketrygdens område. I mange ytelser er det også mer skjønnsmessige vilkår som det lettere kan bli uenighet om. Eksempler på dette er «reell» arbeidssøker, arbeidsuførhet «pga» sykdom, «alene om omsorgen», «er i en omstillingsperiode etter dødsfallet» (etterlattepensjon), «livets slutfase», «livstruende sykdom» (pleiepengar). Ekspertgruppen mener det er riktig at hovedelementene i folketrygdloven ikke overlater avgjørelsen om ytelser til saksbehandlers skjønn, men er basert på klare regler som regulerer rettigheter og plikter.

Samtidig er ekspertgruppen opptatt av at NAV må bruke det handlingsrommet Stortinget har gitt dem i regelverket. Når søknader om økonomiske ytelser behandles innenfor verdikjeden i et maskinbyråkrati er det en risiko for mer rigorøs regelverksetterlevelse enn hva som er ønskelig. Ekspertgruppen opplever at mengden av detaljert rundskriv, retningslinjer og fastlagte arbeidsprosesser kan gjøre at NAV ikke utnytter det skjønnsmessige handlingsrommet de er utstyrt med. Tvisten knyttet til innvilgelse av barnepensjon til en bruker med donorfar kan være et eksempel på dette. Barnepensjon skal sikre en inntekt for barn som har mistet en av foreldrene eller begge foreldre. For barn som bare har mistet en av foreldrene, er nivået for barnepensjon relativt lavt. Barn som har mistet begge foreldre, får imidlertid rett til barnepensjon tilsvarende pensjon til gjenlevende ektefelle. Kravet til dokumentasjon er dødsattest. I den aktuelle saken var mor død og barnefaren var donor. Donorfedre er lovmessig forhindret fra å kjenne sitt farskap og barnet er lovmessig forhindret fra å komme i kontakt med far før hun er 18 år. Om barnefaren var død eller ikke er således umulig å fastslå, men barnet er i samme situasjon som om far var død frem til 18 år, når barnepensjonen avsluttes. I første omgang avsto NAV søknad om barnepensjon på nivå med

gjenlevende ektefelle fordi det ikke kunne dokumenteres at begge foreldre var døde. Før saken ble rettslig avgjort endret imidlertid NAV tolkning, la vekt på at bestemmelsen var fra før donasjon hadde dagens omfang og at barnet var i samme situasjon som om begge foreldrene var døde og innvilget søknaden. Ekspertgruppen ser første del av denne saksbehandlingen som et eksempel på en strengt regelpreget arbeidsmåte. Andre del er derimot et instruktivt eksempel på hvordan NAV kan forholde seg til regelverkets intensjon og ikke bare dets bokstav.

Dette innebærer at medarbeiderne i ytelsesforvaltningen må ha en jobbautonomi som gjør at de opplever at de kan fatte beslutninger og ta initiativ innenfor avklarte rammer.

Ekspertgruppen vil vise til at forskning viser at medarbeiderne bør ha så vide rammer som mulig for å sikre høy produktivitet og kvalitet.<sup>73</sup> Detaljerte instruksjoner svekker motivasjonen og sikrer ikke etterlevelse. Det er således ingen indre motsetningen mellom rom for god skjønnsutøvelse, kvalitet og effektivitet, men et behov for riktig avveining mellom rom for skjønn og standardisering av oppgaver. Men det forutsetter at en legger like stor vekt på kompetanseutvikling som på standardiserings- og kvalitetssikringsrutiner innenfor stønadsforvaltningen.

En del av skjønnelementene i folketrygdloven er knyttet til vurderingen av medisinsk informasjon. Dette gjelder for eksempel yrkesskadeerstatning og grunnstønad, samt de arbeidsrettede ytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Ekspertgruppen konstaterer at det ved ulike anledninger er diskusjon knyttet til NAVs vurdering av medisinsk informasjon og betydningene for rett til stønad og ytelser. Saken om hvorvidt tannlegeassistenter eksponert for kvikksølv gass har rett på yrkesskadeerstatning har fått størst oppmerksomhet. Ulike vurderinger i ulike rettsinstanser tyder på at dette er et komplisert spørsmål. Ekspertgruppen vil peke på at et bedre samarbeid mellom NAV og Helsedirektoratets om normering av helsevurderinger vil kunne redusere slike konflikter. Ekspertgruppen kjenner til at det er tatt initiativ til slikt samarbeid.

Når det gjelder opplysninger om arbeid og helse vil disse som regel inngå i to ulike prosesser. På den ene siden skal de danne grunnlag for vurdering av om bruker har rett på ytelser, på den annen side skal de danne grunnlag for de innledende vurderingene i verdiverkstedet for å finne veien tilbake til arbeid. Verdiverkstedet er en arena for kunnskapsbasert utprøving, feiling og nye forsøk. En hovedoppgave er å jakte på brukerens ressurser og finne frem til de styrkene bruker kan bygge på i den videre prosessen. I stønadsprosessen er opplysningene en del av en statusbeskrivelse, en frosset tilstand som skal tåle kritisk lys gjennom kvalitetssystemets og regelverkets lupe. I stønadsprosessen skal bruker oppgi fakta som skal vurderes ut fra et regelverk, og kan ha interesse av å vise frem sin svakhet for å sikre seg livsoppholdsyttelse. I verdiverkstedets arbeidsperspektiv skal bruker innlede en samtale og en utviklingsprosess med sikte på endring som fortrinnsvis bør bygge på hennes styrker. Aller tydeligst møtes disse to perspektivene i arbeidsevnevurdering som både er grunnlag for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger og for en arbeidsrettet prosess. Dette er et reelt dilemma i NAVs arbeid, som er identifisert gjennom flere evalueringer<sup>74</sup>. Ekspertgruppen vil komme tilbake til dette i sluttrapporten knyttet til et myndig NAV-kontor og hvordan hjelpe flere i arbeid.

---

<sup>73</sup> Humphrey m.fl. *Integrating motivational, social, and contextual work design features: A meta-analytic summary and theoretical extension of the work design literature*; Journal of applied psychology 92 (5) 2007

<sup>74</sup> Se kapittel 7.

#### 8.4.4 Informasjon til mottakere av ytelse

Overfor de brukerne som mottar en ytelse bør NAV etter ekspertgruppens oppfatning sikre at de føler seg trygge på rettigheter og plikter, vet hvor de skal henvende seg om det oppstår endringer i deres situasjon som gir behov for kontakt med NAV og at NAV informerer om hendelser og endringer som er av betydning for bruker. Som påpekt ovenfor tyder mengden av brukerinitierte henvendelser i ulike kanaler på at denne servicen kan forbedres.

Ekspertgruppen vil understreke at velferdsordningene fremfor alt er viktige for de med minst kapasitet til selv å ta seg frem i velferdssystemet. Denne kapasiteten kan ofte henge sammen med brukers utdanning, arbeidserfaring, språkkompetanse og inkludering i samfunnet. Men Andrea og Isak som fikk et barn med progredierende sykdom omtalt i kapittel 4.2, kan stå som eksempel på at hver og en av oss vil kunne komme i situasjoner hvor vi ikke har kapasitet til å håndtere mer enn det aller mest påtrengende i livet.

Siden NAV ble etablert har utviklingen av Arbeids- og velferdsetaten gått i retning av økt spesialisering av de enkelte enheter. Det er utviklet interne retningslinjer, rutiner, kvalitets-systemer og prosesser for de enkelte enheter og for samhandlingen mellom disse for å sikre jevn kvalitet innenfor hvert område og redusere risikoen for at saker som overføres fra en enhet til en annen enten ikke følges opp eller fører til dobbeltarbeid. I disse rutinene, arbeidsdelingene, koorningene og kompetanseområdene vil enkeltbrukere med særlig krevende livssituasjoner, som trenger en innsats ut over det vanlige fra NAVs side, være vanskelige å identifisere for de ulike saksbehandlerne. Ekspertgruppen mener at den organisasjonsmessige oppsplittingen internt i NAV gjør det nødvendig å etablere en ordning som kan sikre en bedre tilpasset service for disse brukerne. Dette kan ha likhetstrekk med andre organisasjoners differensiering mellom ordinære kunder og prioriterte kunder. For denne brukergruppen må tjenestene organiseres rundt dem, slik at deres behov overstyrer ordinære ansvarsdelinger og rutiner i NAV.<sup>75</sup> Ofte vil det være medarbeidere på NAV-kontoret som møter disse brukerne og ser deres behov, men i alle enheter i NAV vil medarbeidere kunne bli klar over slike forhold.

En ekstra prioritering av slike brukere kan innebære en fast koordinator på NAV-kontoret eller i andre enheter i NAV, som håndterer alle brukers forhold med NAV og bistår i forhold til andre tjenesteytere, men det kan også være en markering i IT-systemet som gir brukeren høyere prioritet enn andre uavhengig av hvilken enhet som behandler saken deres eller som gjør saksbehandler oppmerksom på at det er andre særskilte forhold som må tas hensyn til. Gjennom videreutviklingen av IKT-systemene bør en legge til rette for at slike personer også lettere kan identifiseres enn i dag. NAV må vurdere den konkrete utformingen av en slik ordning og sammen med brukerorganisasjonene avklare hvem som bør omfattes.

#### 8.5 Styring av saksbehandlingstid og kvalitet

Lengden på saksbehandlingstiden og kvaliteten i saksbehandlingen vil ha betydning for brukertilfredsheten. Rask saksbehandling med bare riktige vedtak vil gi mer fornøyde brukere enn lengre saksbehandlingstid med varierende kvalitet på vedtakene. Økte ressurser til ytelsesforvaltningen er derfor en måte å øke brukertilfredsheten på, men ekspertgruppen mener at det i så fall ikke bør gjøres ved å redusere kapasiteten på andre av NAVs tjenesteområder.

---

<sup>75</sup> Sol Albertsens innlegg i Dagsavisen 23.07.14 er et tydelig eksempel på behovet for dette. [http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle\\_meninger/cat1003/subcat1018/thread303415/#post\\_303415](http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1018/thread303415/#post_303415)

Evalueringen av NAV-reformen viser at samlingen av ytelsesbehandlingen i egne forvaltningsenheter førte til redusert effektivitet i en periode. Effektiviteten var imidlertid på et høyere nivå enn før NAV-reformen i 2011, det siste året denne delen av evalueringen dekker.<sup>76</sup> Vurdert ut fra bl.a. rapportene fra Riksrevisjonen er kvaliteten i stønadsbehandlingen gjennom denne perioden også hevet. Som vist i kapittel 7.5 er imidlertid kvaliteten i saksbehandlingen ikke god nok. Arbeids- og velferdsetaten er i ferd med å gjennomføre endringer som vil føre til at hver av folketrygdens ytelser behandles på færre steder enn i dag. Dette gjøres bl.a. for å få større fagmiljøer og mer robusthet i behandlingen av den enkelte ytelse. I denne sammenheng går også etaten gjennom interne rutiner og prosedyrer for å sikre rask og riktig behandling av stønader. Omorganiseringen gjennomføres også for lettere å kunne ta i bruk nye IKT-systemer etter hvert som NAV får modernisert sine saksbehandlingssystemer. En slik samling og effektivisering av behandlingen av søknader er i tråd med hva vi ovenfor har pekt på er formålstjenlig i denne formen for virksomhet (verdikjede). Ekspertgruppen vil understreke at det må sikres at et tilstrekkelig antall medarbeidere har kompetanse på flere ytelser, slik at antall medarbeidere som jobber med de ulike ytelser kan justeres avhengig av svingninger i antall saker og saksbehandlingstid. Dette vil bidra til å sikre en jevn og forutsigbar saksbehandlingstid for brukere.

### 8.5.1 Styring av saksbehandlingstid

Behandling av stønader beslaglegger en betydelig del av etatens ressurser og utgjør en vesentlig del av dens tjenesteyting. Dette er en så vesentlig del av etatens tjenesteproduksjon at det er riktig at departementet stiller krav til etaten på dette området. Samtidig er det viktig at etaten har en fleksibilitet i ressursbruk og at departementets styring ikke blir unødige detaljert. Den pågående diskusjonen om mål- og resultatstyring viser at det ofte er vanskelig å finne den rette balansen på dette området. Etter ekspertgruppens mening er det viktigst å sette mål for livsoppholdsytelser, som gjennomgående vil være de viktigste ytelsene for brukerne.

På alle sentrale ytelser har Arbeids- og velferdsetaten normtider og ytre grense for saksbehandlingstid. Målet er at en viss andel av sakene skal være behandlet innenfor normtid og at ingen saker skal ta lenger tid enn ytre grense.

I tildelingsbrevet fra departementet til etaten for 2014 heter det:

Arbeids- og velferdsetaten skal i sitt arbeid legge vekt på at brukere får utbetalt ytelsen til rett tid. Arbeids- og velferdsetaten skal videre sikre at personer ikke blir stående uten ytelse til livsopphold ved overgang fra en ytelse til en annen. Revurdering av ytelser skal starte i god tid før stønadstidens utløp for å hindre stans av ytelse når vilkårene for fortsatt ytelse er oppfylt.

Dette er operasjonalisert i følgende styringsparametere

- Andel saker som behandles innen normert tid skal være minst 75 pst. for alle ytelser.
- Andel dagpengekrav som anvises innen 21 dager skal være på minst 80 pst..
- Andel norske alderspensjonister som har søkt innen tre måneder før ønsket uttaksdato, og som får utbetaling i uttaksmåneden skal være minst 95 pst..

Etter ekspertgruppens vurdering er dette i hovedsak en fornuftig utforming av styring av etatens saksbehandlingstid. Ekspertgruppen mener samtidig at det er viktig å ha brukeropplevelsen for øye ved utforming av mål for etaten på ytelsesområdet. Dette tilsier at det bør vurderes å supplere gjeldende krav om saksbehandlingstid med å utvikle mål for

---

<sup>76</sup> Presentasjon sluttkonferanse for NAV- evalueringen

saksbehandlingstid som oppleves som relevante av bruker. At Arbeids- og velferdsetaten skal sikre at personer ikke blir stående uten ytelse til livsopphold ved overgang fra en ytelse til en annen er en god brukerorientert forventning. Ekspertgruppen er enig med departementet i at det er viktig at brukere ikke blir stående uten ytelse i overgangen fra en ordning til en annen. Ekspertgruppen vil samtidig peke på at dette fokuset på ytelser kan komme i konflikt med målet om arbeidsretting, særlig ved vurdering av rettigheter til arbeidsavklaringspenger. Arbeidsevnevurderingen skal identifisere brukers utfordringer som begrunnelse for rett til trygd og samtidig finne brukers styrker med tanke på å vende tilbake til jobb. Blir vektleggingen av trygd for omfattende, svekkes grunnlaget for en god arbeidsrettet bistand. Dette vil vi komme tilbake til i sluttrapporten.

Vi har ovenfor pekt på at dagens normtid og ytre grense ikke er hensiktsmessige i et brukerperspektiv. Hovedbegrunnelsen for dagens doble måleordning med normtid og ytre grense er at det vil være saker som av ulike grunner tar lenger tid enn andre, for eksempel på grunn av manglende opplysninger, behov for informasjon fra utlandet eller kompliserte skjønnsmessige avveininger. Dette gjør det nødvendig å åpne for at en del saker tar tid. Samtidig må man ha kontroll på at dette ikke er mange saker og at det også for disse må være en grense for saksbehandlingstiden. Kombinasjonen av normtid og ytre grense gjør det mulig å styre både på det store antall (75 pst. av sakene innen en viss tid) og å forhindre at enkelte brukere må vente urimelig lenge på å få saken ferdig behandlet (ingen saker lengre enn et visst antall uker). Ekspertgruppen vil ikke foreslå endringer i denne styringen. Departementet bør imidlertid sikre at bruker kan få informasjon om reell saksbehandlingstid.

Dette innebærer imidlertid at etaten bør kunne håndtere ulike mål på saksbehandlingstid overfor henholdsvis departementet og bruker. Overfor departementet og i intern styring gjelder normtid og ytre grense, overfor bruker må etaten formidle hva som for tiden er reell saksbehandlingstid.

### **8.5.2 Styring av kvalitet**

Som omtalt i kapittel 7.5.2 er NAV i ferd med å implementere et kvalitetssystem for ytelsesbehandlingen. Etablering av forvaltningsenheter og innføring av kvalitetssystem vil redusere antall gale vedtak. Likeså vil økt bruk av IKT til innhenting og saksbehandling øke kvaliteten. Det er prinsipielt mulig å legge inn så mange kontrollelementer i hver enkelt sak at alle vedtak er korrekte. Dette vil imidlertid kreve langt mer ressurser både til innsamling av beslutningsgrunnlag, vurdering av fakta og kontroll av forslag til vedtak enn hva etaten i dag eller i fremtiden kan regne med å disponere til ytelsesbehandling. Ekspertgruppen mener at vi derfor må akseptere at det i dag og i fremtiden vil fattes vedtak som er feil.

Dette sammenfaller med departementets vurdering. I St.prp. 51 (2008-09) skriver således departementet «I en stor og omfattende virksomhet som Arbeids- og velferdsetaten vil det ikke være mulig - og heller ikke ressursmessig forsvarlig - å etablere tilstrekkelig omfattende kontroller til å sikre at det ikke kan skje feil i saksbehandling eller økonomiforvaltning. Toleransen for feil må imidlertid være lav i saker som gjelder enkeltpersoners livsopphold eller inntektsgrunnlag. Å finne den optimale balansen mellom for mye og for lite kontroll vil være en løpende - og vanskelig - avveining for etaten.»

Ekspertgruppen legger stor vekt på at tillit til velferdsforvaltningen i betydelig grad er avhengig av tillit til at det fattes korrekte vedtak og at bruker får utbetalt riktig beløp. Ekspertgruppen er enig med departementet i at dette er en krevende og løpende avveining. Ekspertgruppen mener imidlertid at kvalitetsnivået på saksbehandlingen bør fastsettes av departementet. Ekspertgruppen ser at dette er gjort for alderspensjon, hvor det i

tildelingsbrevet fra departementet til etaten for 2015 er et krav om at «Minimum 98 prosent av nye alderspensjoner skal være korrekte ved første gangs utbetaling».

Ekspertgruppen anser dette som en tilfredsstillende kvalitet og er kjent med at departementet planlegger å innføre ytterligere krav etter hvert som etatens kvalitetssystem legger grunnlag for måling og rapportering på flere ytelser.

Ekspertgruppen registrerer imidlertid at det fortsatt er betydelige utfordringer med kvaliteten på ytelsesforvaltningen i NAV på mange områder. I kapittel 7 pekte vi på at mange ytelser har betydelig lavere kvalitet i vedtakene enn på pensjonsområdet. I kapittel 4 omtales kvalitetssvikten som Helsetilsynets har avdekket gjennom sitt tilsyn med kommunenes forvaltning av kvalifiseringsstønadene, hvor kun 1/3 av kommunene som det hittil har vært tilsyn i ikke fikk merknader. Avvikene i Arbeids- og velferdsetatens og i kommunenes behandling av søknader om stønader innebærer ikke nødvendigvis at vedtakene er feil, men betyr likevel at et betydelig antall brukere trolig får utbetalt mer eller mindre enn de har krav på, mottar ytelse urettmessig eller ikke får ytelser de skulle hatt.

Ekspertgruppen mener kvalitetsmålingene bl.a. viser hvor krevende det er å håndtere det samlede trykkgregelverket på en god nok måte. For gruppen kan det se ut som om den usikkerheten om ytelsesregelverket som brukerne opplever i møtet med NAV, speiler en usikkerhet om regelverket også internt i NAV. Trygghet for at vedtak er korrekte er et helt vesentlig grunnlag for en god brukeropplevelse. Inntil både den statlige og kommunale delen av NAV kan vise at feilmarginene er innenfor akseptable rammer, vil det føre til dårlige brukeropplevelser.

Etter ekspertgruppens vurdering vil den langsiktige løsningen på denne kvalitetssvikten være en fortsatt samling og styrking av kompetanse og klargjøring av arbeidsprosesser, modernisering av IKT-løsninger som gir økt automatisering og økt elektronisk innhenting av grunnlagsdata. Ekspertgruppen er kjent med at etat og departement jobber langs disse linjer.

## **8.6 Brukermedvirkning og brukerorientering**

I NAV er det mange ulike kilder til hvordan brukere oppfatter NAV, hvor det fungerer godt og hvor det fungerer mindre godt. Ekspertgruppen har trukket på mange av disse kildene i denne rapporten. Ekspertgruppen har imidlertid ikke funnet samlede fremstillinger av brukeropplevelser knyttet til enkelte tjenester eller til NAV samlet. Ekspertgruppen vil understreke at de opplever NAV som en organisasjon som er opptatt av å gjøre en god jobb for brukerne. Samtidig ser ekspertgruppen at Arbeids- og velferdsetaten, som mange store komplekse organisasjoner, har en rekke strategier og interne utviklingstiltak. Disse kan uten tvil begrunnes med at de i siste instans vil gi brukerne bedre tjenester eller frigjøre ressurser til andre aktiviteter. Det er imidlertid ikke gitt at dette er et svar på det brukerne opplever som de mest påtrengende problemene. Det kan for eksempel reises spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten har prioritert tiltak for å håndtere alle de brukerhenvendelser NAV får, i stedet for å gjennomføre tiltak som vil redusere antall brukerhenvendelser. Ekspertgruppen mener det er viktig at NAV tydeliggjør brukernes erfaringer, vurderinger og opplevelser tydeligere og trekker mer eksplisitt på disse i prioritering av utviklingstiltak. Ekspertgruppen ser samlede analyser på tvers av alle ulike informasjonskilder som en mulig vei for å sikre dette.

Ekspertgruppen ser at det er ett sentralt brukerutvalg og egne brukerutvalg for de lokale NAV-kontor og for hjelpemiddelområdet. En økende andel av tjenesteytingen fra NAV skjer nå over nett, telefon og i NAV forvaltning. Det er nødvendig at det sikres brukermedvirkning i utviklingen av tjenester i disse delene av organisasjonene også. En slik involvering bør utformes i samarbeid med brukerorganisasjonene.

Ekspertgruppen har også merket seg at det sentrale brukerutvalget ledes av arbeids- og velferdsdirektøren. Det sentrale brukerutvalget bør etter gruppens vurdering ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen.

NAV ser ut til å legge vekt på å drøfte og følge opp brukerundersøkelsene, både de lokale og de sentrale. Ekspertgruppen erfarer imidlertid at slik undersøkelsene nå er utformet, er de primært egnet for å se på brukertilfredshet ut fra sosio-økonomiske kjennetegn og annen bakgrunninformasjon om brukeren (kjønn, alder tidligere inntekt mv.). De gir begrenset med informasjon om hvorfor brukernes vurderinger er som de er. En videreutvikling av brukerundersøkelsene som i større grad fanger opp hva som er grunnlaget for brukeropplevelsen kan hjelpe NAV til å gjennomføre mer treffsikre forbedringstiltak.

## 8.7 Hvordan skal NAV møte brukeren i fremtiden

Vi har ovenfor pekt på en rekke tiltak som dersom de gjennomføres vil kunne redusere antall brukermøter og dårlige brukeropplevelser betydelig og bidra til å bedre den samlede brukeropplevelsen av NAV på trygde- og stønadsområdet. For å sikre en positiv utvikling av brukeropplevelsen av NAV over tid og legge til rette for mer effektiv ressursbruk, slik at etaten kan omfordele ressurser til høyt prioriterte områder, er det nødvendig å heve blikket og vurdere hvordan møtene mellom brukeren og NAV skal være i fremtiden.

Ved etablering av NAV ble det understreket at det skulle være én dør inn til den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen – NAV-kontoret. Ekspertgruppen vil understreke at én inngangsport til den samlede arbeids- og velferdsforvaltning innebar en vesentlig institusjonell forbedring for de som bruke tjenester fra flere etater samtidig. NAV-kontoret er nå det stedet der brukere som har utfordringer med å være eller komme i arbeid får bistand.

Den sterke vektleggingen av én dør bør imidlertid også forstås kontekstuell og billedlig. Kontekstuell fordi det var viktig å formidle både til brukerne og til ansatte at NAV-kontoret skulle erstatte de tre tidligere kontorene. All forskning på omstillinger i organisasjoner viser at det er nødvendig med kraftige og klare bilder for å realisere endringer. Målet var ikke en samlokalisering av tre etater innenfor en dør, men en reell endring av arbeidsformer og samhandling til beste for brukere med sammensatte behov. «En dør» satte en tydelig retning for reformen. Det var aldri aktuelt å avvikle andre kontaktformer mellom bruker og NAV. Ved etableringen av NAV var Aetats nettsted blant de mest besøkte i Norge og en vesentlig tjenesteleverandør til arbeidsgivere og arbeidssøkere. Mottakere av økonomiske ytelser sendte inn sine søknader gjennom posten og mottok brev som i dag. Telefonen var en selvfølgelig og viktig kontaktform mellom brukere og forvaltningen. Pensjonsreformen var vedtatt med utvikling av nye nettløsninger for å sikre at arbeidsincentivene i reformen skulle være tydelig for alle som vurderte alderspensjon. «En dør inn» kan således ikke forstås som en fullstendig beskrivelse av kontakten mellom brukere og det fremtidige NAV, men som et bilde som kommuniserer den fysiske samling av tre etater og prioritering av de som har størst bistandsbehov og lav systemkompetanse og derfor hadde problemer med å ta seg frem i den da fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen.

For å sikre en positiv utvikling av brukeropplevelsen av NAV over tid og legge til rette for mer effektiv ressursbruk, er det nødvendig å ha en klar tanke om hvordan møtene mellom brukeren og NAV skal være i fremtiden. Siden NAV-reformen ble vedtatt i 2006 er rammene for kontakt mellom bruker og forvaltning betydelig endret. Internett har gått fra å være en kilde til informasjon til å bli en kanal for tjenester. Smarttelefoner har gjort det enklere å ringe, men har også lagt til rette for kraftig økning i nettbruken. I 4. kvartal 2013 oppgir 98 pst. at de har mobiltelefonabonnement, om lag 60 pst. at de benytter seg av mobilt bredbånd.



<sup>77</sup> I 2014 hadde over 80 pst. av husholdningene fast bredbåndstilgang,<sup>78</sup> mens i 2005, da NAV-reformen ble planlagt, var tallet 34 pst. <sup>79</sup> Regjeringen har vedtatt at elektronisk kommunikasjon skal være den foretrukne form for kommunikasjon mellom brukere og forvaltning. Manglende vurdering av bruken av de ulike kanalene ved etableringen av NAV og utviklingen etter etableringen, gjør det etter ekspertgruppens mening nødvendig med en samlet vurdering av samhandlingen mellom brukerne og NAV.

### **8.7.1 Arbeids- og velferdsetatens kanalstrategi**

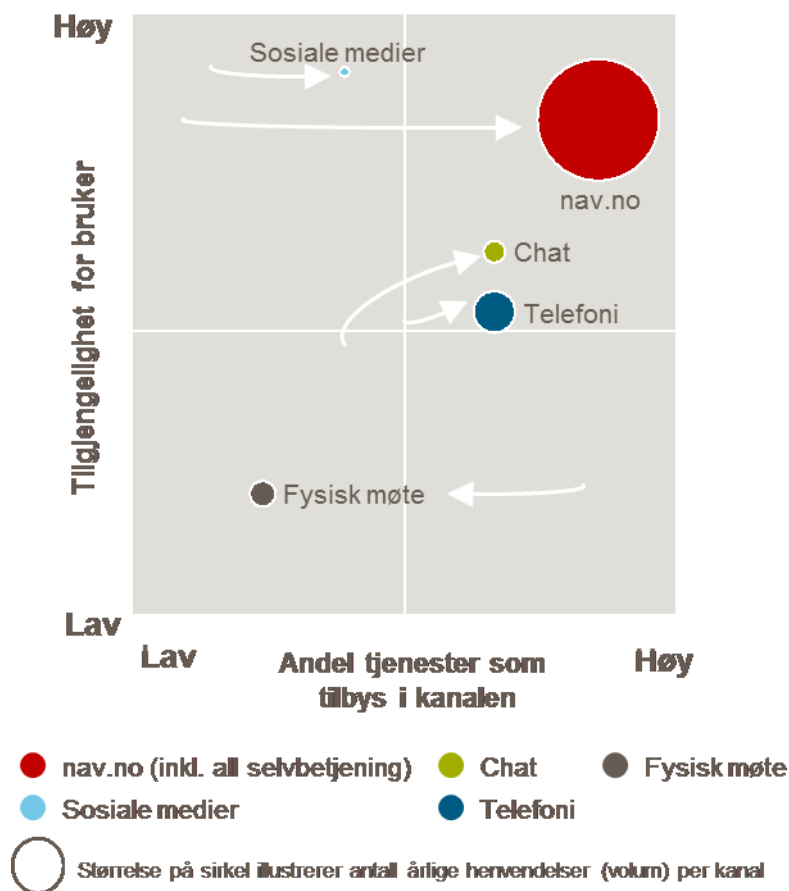
Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en kanalstrategi for å styre utviklingen av etatens kanaler til brukerne. Strategien omfatter ikke den delen av NAV-kontorets tjenester kommunene er ansvarlige for. Hovedretningen i strategien er å digitalisere tjenesten til brukere med klare, avgrensede behov som har ressurser og kompetanse til å nyttegjøre seg dette. Økt gjenbruk av informasjon NAV har eller som Arbeids- og velferdsetaten kan hente inn selv fra andre kilder, gjør at bruker over tid kan gi mindre informasjon til NAV knyttet til søknader om ytelser og tjenester, samtidig som en reduserer risiko for manglende eller feil opplysninger. Enkelte kanaler, som brev og e-post, utgår eller blir kraftig redusert og blir erstattet med ulike former for elektronisk kommunikasjon. Elektroniske kanaler og telefon benyttes i større grad enn i dag overfor brukere som har behov for noe bistand for å komme i arbeid, mens bruken av NAV-kontoret reduseres tilsvarende for denne gruppen. Ettersom tjenestebredden bygges ut i noen kanaler, åpner det for å redusere tjenestebredden i NAV-kontoret og dermed frigjøre ressurser. Brukere med mer sammensatte behov skal få nytte av en større del av ressursene i NAV-kontoret. Enkle informasjonstjenester skal bare unntaksvis gis på NAV-kontoret som er den mest kostbare kanalen. Figuren under viser Arbeids- og velferdsetatens mål bilde for bruk av ulike kanaler i kontakt med bruker i 2020. Pilene viser endringer fra dagens situasjon vist i kapittel 5

---

<sup>77</sup> Befolkningens bruk av elektronisk kommunikasjonstjenester, rapport fra Post og teletilsynet, 6.12.13

<sup>78</sup> Internettmålinga, 1.kvartal 2014, ssb.no

<sup>79</sup> Internettmålinga, 1. kvartal 2005, ssb.no



Figur 8.1 Arbeids- og velferdsetatens målbilde for bruk av ulike kanaler i kontakt med bruker i 2020

Ekspertgruppen ser positivt på at Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt en strategi for fremtidig kanalbruk. Ekspertgruppen ser at en vesentlig del av realiseringen av strategien er knyttet opp til å forbedre de digitale tjenestene slik at bruker får informasjon tilpasset sitt behov og interaktiv støtte til å søke om trygd og ytelser. Dette forutsetter bl.a. satsing på utvikling av selvbetjeningsløsninger med betydelig gjenbruk av informasjon Arbeids- og velferdsetaten alt har om brukeren. Det er også nødvendig med automatisk innhenting av opplysninger fra andre, for eksempel gjennom rapporteringsordningen A-melding fra arbeidsgiver til myndigheter. Realiseringen av strategien avhenger i betydelig grad av nye IKT-løsninger gjennom Arbeids- og velferdsetatens program for modernisering av disse. Ekspertgruppen mener det vil være nødvendig med en betydelig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten for å realisere dette målet innen 2020. Det er nødvendig at NAV benytter seg av de kostnadsbesparelser som ligger i økende digitalisering for å kunne frigjøre ressurser til økt oppfølging av brukere som har behov for bistand for å komme i jobb eller mestre krevende livssituasjoner.

Hovedretningen i strategien er i tråd med digitalisering av informasjonstjenester generelt i samfunnet. Hovedtyngden av NAV-brukere utgjør gjennomsnittet av den norske befolkning. Det er all grunn til å anta at de over tid vil forvente digitale tjenester i et langt større omfang enn hva NAV nå kan tilby i dag og at de vil ha kompetanse til å ta disse tjenestene i bruk. Ekspertgruppen har registrert at det blant noen brukergrupper er ønske om flere tjenester i elektroniske kanaler. Uten økt digitalisering, med den øking av service og kvalitet det

innebærer, er det grunn til å anta at brukernes tilfredshet med NAV vil reduseres ytterligere. Ekspertgruppen mener derfor retningen i etatens strategi er riktig.

### **8.7.2 Redusere NAV-kontorets ansvar for folketrygdens ytelser**

NAV utgjør det økonomiske sikkerhetsnettet i Norge. NAV-reformen skulle gjøre det enklere for bruker. Ekspertgruppens hovedstrategi, å redusere behovet for møter mellom NAV og bruker ved å øke kvaliteten i møtene, vil bidra vesentlig til dette. Som påpekt i kapittel 3 viste forarbeidene til NAV-reformen at enkelte brukere ble innelåst på stønadsordninger. NAV-reformens mål om flere i arbeid dekker bl.a. ønsket om å hjelpe disse brukerne raskere ut i arbeid. Å lykkes med det fordrer at det økonomiske sikkerhetsnettet ikke har karakter av et edderkoppnett, men er et nett med spenst, mer som en trampoline. Evaluering av NAV-reformen viser at overgangen til arbeid ble redusert mens reformen ble gjennomført. Ekspertgruppen tolker dette som en indikasjon på at NAV-kontoret innsats kan bidra til å hjelpe brukerne i arbeid. Samtidig viser det at det er helt nødvendig at NAV-kontoret fungerer godt.

NAVs kanalstrategi innebærer at brukere av ytelser vil få informasjon og støtte i søknadsprosessen uten å måtte møte på NAV-kontoret. For et flertall av NAVs brukere vil dette være å foretrekke fremfor å gå på NAV-kontoret. På ytelsesområdet har NAVs samhandling med brukerne likhetspunkter med samhandlingen mellom bankene og deres kunder. Bankene har i løpet av de siste tjue årene flyttet hovedtyngden av sin samhandling med kundene fra filialer, via post og telefoni til nettbank hvor brukeren kan ordne det meste selv. I denne prosessen har de brukt prising av tjenester og ventetid på telefon og færre filialer aktivt for å flytte kundene over i nye kanaler. Siden bankkunder også er NAVs brukere, kan NAV dra nytte av bankkundernes endrede kanalbruk. Ekspertgruppen mener derfor at brukerne vil få bedre tjenester gjennom en vesentlig utvidelse av informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger på nett og en systematisk utvikling av telefontjenesten.

Forskning på bruk av ny teknologi, og innovasjoner generelt, viser at bruken innledningsvis er begrenset, at innovasjonen deretter spres raskt, mens det er en gruppe som bruker lang tid på å ta nye løsninger i bruk. NAV har utviklet gode selvbetjeningsløsninger for de som søker om alderspensjon og som er pensjonister. Samtidig var NAV konsistente i å anbefale brukerne i å benytte disse. I forbindelse med pensjonsreformen var det pensjonstelefonen som ble løftet frem, ikke NAV-kontoret. Som et resultat av dette er om lag to pst. av henvendelsen i NAV-kontoret som dreier seg om alderspensjon. Denne adopsjonsraten og den store bruken av nettløsninger i Norge i dag, gjør at ekspertgruppen antar at nye løsninger fra NAV raskt vil tas i bruk av mange. Dette vil føre til en reduksjon i henvendelsene til NAV-kontoret knyttet til ytelser.

Det er i dag en utfordring for kontoret å få rettet medarbeidernes kompetanse og ressursbruken i kontoret mot de som har behov for bistand for å komme i jobb. Årsaken er både antall henvendelser til NAV-kontoret knyttet til ytelser og at kompetansespenningen for NAV-ansatte blir så bredt at det er vanskelig for medarbeiderne å ha spisskompetanse på å bistå brukere i retning arbeid. Færre henvendelser om stønader vil bedre situasjonen. NAV-kontoret vil imidlertid være nødt til å opprettholde kompetansen på alle stønadsordninger, selv om det er færre som etterspør dette i kontoret. Regelverket for folketrygdens ytelser er stort og komplekst og det foretas stadig endringer i det. Ingen kan i dag mestre hele dette regelverket. Jo sjeldnere en medarbeider får henvendelser om et regelverk, jo større er risikoen for feilinformasjon. En av svakhetene ved NAV i dag er at bruker opplever å få ulik informasjon fra forskjellige steder i NAV – nett, første og annenlinje telefon og NAV-kontor. Etter hvert som nye kanaler utvikles bør en derfor vurdere å stenge mindre effektive kanaler. Dette kan enten være å legge ned enkelte kanaler, eller å redusere tjenesteomfanget i enkelte kanaler fordi

andre kanaler har høyere tilgjengelighet, bedre kvalitet eller høyere effektivitet. På mer perifere områder har NAV alt lagt ned kanaler. En gang i tiden var tekst-tv en effektiv kanal, nå er den avviklet fordi det finnes bedre alternativer. Hittil har de sentrale kanalene som NAV-kontor, telefon og nett fått utvidet innhold, ingen har fått redusert innhold. Ekspertgruppen legger avgjørende vekt på hensynet til rett informasjon til bruker og behovet for å rette fokus og kompetanse i NAV-kontoret mot å bistå brukere i jobb. Etter ekspertgruppens vurdering vil det over tid være riktig å avvikle NAV-kontorets oppgaver knyttet til informasjon og veiledning om familieytelser, pensjon og grunn og hjelpestønad.

Opp mot to tredjedeler av besøkene i NAV-kontoret vil kunne falle bort. Endringene vil gjøre det nødvendig med økt bemanning ved kontaktsentrene. Ut fra de tall for kostnader knyttet til å levere ulike tjenester i NAV ekspertgruppen har, vil denne omleggingen i seg selv ikke gi vesentlige kostnadsbesparelser for etaten. Det vil være ønskelig med nøyere analyser av kostnader og effektiviseringsmuligheter. Uansett vil det avlaste NAV-kontorene for henvendelser de i dag har knyttet til ytelser og samtidig redusere kompetansespennet for medarbeiderne i NAV-kontoret. Ved å fjerne oppgaver knyttet til verdikjeden for ytelser fra NAV-kontoret, vil realisering av strategien bidra til at NAV-kontoret rendyrkes som et verdiverksted med større mulighet til å hjelpe flere i arbeid.

Ekspertgruppen mener det er en rekke forutsetninger som må innfris før dette gjøres og en rekke krav som må stilles til selve gjennomføringen. Viktigste forutsetning er at det er utviklet tilfredsstillende tjenester i andre kanaler som nett og telefon og at disse er tatt i bruk av nok brukere til at det er gode grunner til å tro at de vil fungere tilfredsstillende også overfor øvrige brukere. Det vil være nødvendig med en gradvis innføring med tydelig kommunikasjon som trykker brukerne, og at det gjennomføres på en slik måte at ingen brukere mister ytelser de ellers ville ha gjort krav på. Det må etableres rutiner for å gi individtilpasset informasjon i NAV-kontoret til de som av ulike grunner ikke kan nyttegjøre seg informasjon gjennom nett/telefon.

Ekspertgruppen anbefaler at NAV snarest mulig setter i gang med forsøk som kan gi kunnskap for hvordan kanalstrategien best kan realiseres. Etter ekspertgruppens vurdering er det nødvendig å få mer kunnskap om brukeratferd, nødvendig nivå på tjenester i andre kanaler, effektivitets og kvalitetsgevinster knyttet til etatens kanalstrategi. Ekspertgruppen foreslår derfor at det gjennomføres forsøk på enkeltområder. Forsøket må gjennomføres slik at det ikke fører til at enkeltpersoner lar være å utnytte rettigheter de ville ha utnyttet med dagens organisering av tjenesten og slik at det kan danne grunnlag for begrunnede valg om videre realisering av kanalstrategien.

Det er positivt at det i kommuneproposisjonen for 2014 er varslet at det vil gjennomføres nødvendige lovendringer og økonomiske tilpassinger slik at kontaktsentrene kan svare på en større andel av telefonene om kommunale tjenester. Ekspertgruppen vil imidlertid peke på at det er nødvendig med en samlet utvikling av digitale tjenester på tvers av stat og kommune, slik at brukerne møter et samlet digitalt NAV.

En full avvikling av informasjon og veiledning om utvalgte ytelser i NAV-kontoret ligger frem i tid. Det er imidlertid viktig at NAV jobber i denne retningen og får erfaring på hvordan det best kan gjøres. Ekspertgruppen ser at mottakere av foreldrepenger er en ung, teknologisk kompetent brukergruppe som i all hovedsak ikke er i en akutt, negativ livssituasjon. Dette er også en stønad som i dag betjenes gjennom mange kanaler. En viss forenkling av regelverket vil gjøre stønaden enklere for bruker å forstå. Ekspertgruppen foreslår at det umiddelbart settes i gang forsøk med å betjene foreldrepenger gjennom telefon, nett, sosiale medier og brev, og avvikle NAV-kontoret som informasjonskanal for denne ytelsen.

### 8.7.3 Tilpasset kanalbruk for enkelte brukere

Private tjenesteytere kan overse kunder med omfattende behov men lav betalingsevne når de utformer sin kundekontakt. NAV forvalter velferdsordninger som skal være tilgjengelig for alle. NAVs brukerkontakt skal derfor sikre at nettopp de brukere som har rett på ytelsen, men som har begrenset kapasitet til å forstå regler og søknadsprosesser, får ytelsen. Dette innebærer at NAV kontinuerlig må utvikle og etterleve to ulike strategier for kanalbruk. En som dekker hovedtyngden av brukere, møter forventningene til dagens og fremtidens brukere og sikrer intern effektivitet. Denne vil naturlig basere seg tungt på nett og telefoni for ytelser slik etatens strategi legger opp til. Samtidig må NAV ha en strategi for å sikre at de som ikke kan benytte seg av disse løsningene, får en fullverdig service.

## 8.8 Forslag til tiltak

Ekspertgruppen mener at det er behov for tiltak som kan bedre brukeropplevelsen i ytelsesforvaltningen og kommer her med forslag innenfor åtte hovedoverskrifter. Dette er både forslag der arbeidet kan starte opp raskt i NAV, som for eksempel flere av forslagene knyttet til å bedre informasjonen fra NAV, mens forslag om å videreutvikle trygderegulverket vil kreve lovendringer og unektelig ta lenger tid.

Det vil alltid være en avveining mellom løpende drift og utvikling. Endringsomfanget kan ikke overstige forvaltningens utviklingskapasitet uten at det går ut over brukerne.

Ekspertgruppen er kjent med at det pågår en rekke utviklings- og forsøksaktiviteter i NAV, hvorav det største er en omfattende modernisering av ytelsesområdet i Arbeids- og velferdsetaten som også medfører behov for en omfattende modernisering av etatens ikt-systemer. Også forslagene fra ekspertgruppen vil kreve utviklingskapasitet. Gruppen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er en realistisk gjennomføringsplan. Dette må gjøres av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dersom det ikke er tilstrekkelig utviklingskapasitet til å gjennomføre ekspertgruppens forslag innenfor rimelig tid, bør det vurderes tiltak som øker etatens utviklingskapasitet.

Ekspertgruppen vil komme tilbake til hvordan brukermøtene knyttet til de arbeidsrettede tjenestene kan forbedres for å øke overgangen til arbeid i sluttrapporten.

Forslag til tiltak:

1. Informasjon, veiledning, søknadsskjemaer og brev fra NAV er for mange brukere vanskelig å forstå. Dette skaper usikkerhet for den enkelte bruker og fører til mange brukerenhendelser til NAV-kontoret og over telefon som kunne vært unngått. Det er derfor behov for betydelig forbedring og forenkling av informasjon som brukere får fra NAV. Departementet må stille krav til omfang og framdrift i forbedringen av dette.
  - a. Systematisk gjennomgang og forbedring av informasjonstekster på nett og brev basert på brukers informasjonsbehov. Informasjonstekster og brev skal testes på brukere og kontaktsenteret og NAV-kontorene før endring og deretter løpende forbedres ut fra tilbakemeldinger fra førstelinjen og analyse av bruk av nav.no. De brev som skaper flest henvendelser skal tas først.
  - b. Det sendes i dag inntil fem brev knyttet til arbeidsevnevurdering og innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Innholdet og forholdet mellom brevene er ofte uklart for bruker. Informasjonen må kunne gis samlet.
  - c. Få på plass tekniske løsninger for brevproduksjon som gjør det mulig med rask forbedring av brevttekst.

2. For å sikre kvalitet og effektivitet i ytelsesbehandlingen er det nødvendig for NAV å ha standardiserte arbeidsprosesser og klare retningslinjer. Dette vil gi bedre tjenester til flertallet av brukerne. Samtidig vil standardisering kunne øke faren for at enkeltbrukere med særskilte behov ikke blir ivaretatt på en god måte.
  - a. Brukere med mange utfordringer, for eksempel familier med alvorlig syke barn, bør ha en fast kontaktperson i NAV og NAV må sikre koordinerte tjenester og behandling av disse brukernes saker.
  - b. Folketrygdens ytelser bør i størst mulig grad være regelstyrt for å sikre likebehandling. Det bør likevel legges til rette for et visst bruk av skjønn, innenfor fastlagte rammer og gitt visse vilkår. Det er viktig at NAV bruker dette på en hensiktsmessig måte i behandling av ytelser. Dette krever medarbeidere med rett kompetanse med selvstendighet i oppgaveløsningen innenfor avklarte rammer.
3. Brukere må kunne få den informasjonen de har behov for om statlige, og i størst mulig grad også kommunale, ytelser uten å måtte gå på NAV-kontoret. NAV-kontorets viktigste oppgaver bør være å få folk i arbeid og å gi bistand til personer med omfattende behov. Det er viktig at nett og telefon utvikles til å bli viktigste kilde til informasjon og veiledning om ytelser.
  - a. Spesialiseringen og satsingen på kontaktsentrene må fortsette slik at denne tjenesten er kompetent til å gi de beste svarene på ytelsesspørsmål.
  - b. Sikre at medarbeiderne i NAV selv er trygge på selvbetjeningsløsninger og kan veilede brukere som har behov for det.
  - c. Informere bruker om reell saksbehandlingstid for de forskjellige ytelser via nav.no, slik at søker kan vite når søknaden blir ferdig behandlet.
  - d. God og tydelig informasjon sendes til bruker i forkant av endringer som har betydning for bruker.
  - e. Nedtone frammøte på NAV-kontoret som kilde til informasjon om ytelser. Informasjon og veiledning om pensjons- og familieytelser gis gjennom telefon og på nett.
  - f. Starte pilot på å betjene spørsmål om foreldrepenger utelukkende gjennom telefon, nett og brev umiddelbart.
4. Styrket brukermedvirkning og brukerorientering i NAV er nødvendig for å øke brukertilfredsheten.
  - a. For å sikre brukerne mulighet til påvirke tjenesteytingen er det i dag brukerutvalg på sentralt nivå, på fylkesnivå, på hjelpemiddelområdet og på de fleste NAV-kontorene. Hvordan brukermedvirkning for telefon, nett og ytelsesforvaltning skal dekkes bør avklares mellom sentralt brukerutvalg og NAV.
  - b. Det sentrale brukerutvalget bør ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen. Brukerutvalget ledes i dag av Arbeids- og velferdsdirektøren.
  - c. Det bør lages en kort årlig brukermelding for å gi brukeren en tydeligere stemme i NAVs prioritering av forbedrings- og utviklingstiltak. Den bør vise hva NAV har lært av brukerundersøkelser, klager mv. og hvilke tiltak siste år som er gjennomført for å bedre brukeropplevelsene.

- d. NAV bør jobbe videre med å utvikle brukerundersøkelsene for å få mer presis informasjon om hvilke områder som bør prioriteres i utviklings- og forbedringsarbeid.
5. NAV må kunne gi informasjon om statusen i brukers sak. Alle dokumenter til NAV blir skannet. Noen etter at saksbehandling er fullført med den konsekvens at NAV ikke kan opplyse bruker om status i saken før dokumentene er skannet. Direktoratet må vurdere raskere skanning av dokumenter, for eksempel sykemeldingsblankettens del d, for å sikre oppdaterte opplysninger når bruker henvender seg til NAV.
6. Brukere som sender inn mangelfull søknad for folketrygdytelser får i dag beskjed om at saken vil bli avslått dersom de ikke sender inn manglende opplysninger. Mange får av denne grunn avslag hvorpå de klager. NAV må gjennomgå og endre prosedyrer for å bedre servicen til brukere som sender inn mangelfulle søknader slik at det blir færre unødvendige avslag og klager.
7. Kvaliteten i ytelsesbehandlingen er i dag ikke god nok. For noen få ytelser har Arbeids- og velferdsetaten innført målinger som gir systematisk informasjon om kvaliteten og hvor departementet styrer på ønsket kvalitetsnivå. Departementet må definere ønsket kvalitetsnivå på alle sentrale ytelser.
8. Det er mange trygdeordninger som benytter like begreper, som for eksempel inntekt, men hvor begrepene har ulik betydning fra ordning til ordning. Dette gjør det krevende å forstå regelverket. I videreutvikling av regelverket må det legges større vekt på å trygge bruker gjennom enklere regelverk og mindre forskjeller på tvers av trygdeordninger. Slike forenklinger vil også gjøre det raskere og billigere å automatisere og forenkle saksbehandling med nye IKT-systemer.

## Vedlegg 1.

### Sammenfatning av innspill fra referansegruppen

Det ble 15. mai 2014 avholdt møte med referansegruppen til ekspertgruppen. Nedenfor er en sammenfatning av hovedpunkter i innleggene som ble avholdt på referansegruppemøtet, samt skriftlige innspill. Innspillene er delt inn i fem kategorier: Arbeid, brukeropplevelser, brukermedvirkning, kvalitet og effektivitet. I tillegg er det oppsummert svar på de spørsmålene som ekspertgruppens medlemmer stilte i møtet.

#### Arbeid

Flere av innspillene fra referansegruppen er knyttet til at NAV- kontorene har dårlig markedskompetanse og i liten grad utfører markedsarbeid. Flere innspill peker på behovet for bedre kontakt mellom NAV og arbeidsgivere, og at arbeidsgivere får en enkelt kontaktperson inn mot NAV- systemet.

UNIO viser til at NAV må kjenne arbeidsgiver og arbeidsgivers behov. De foreslår at det etableres egne enheter ved NAV- kontorene med dedikert personell som har ansvaret for arbeidsgiverkontakten, ved små kontorer kan ansvaret legges til en enkelt veileder.

NHO viser til at personer med lav inntekt og lav kompetanse går over på helserelaterte ytelser. Videre viser NHO til at disse strukturelle utfordringene ligger utenfor ekspertgruppens mandat og at disse utfordringene ikke kan løses av ekspertgruppen. Unge utenfor utdanning og arbeid rammes av dette.

Akademikerne viser til at markedsarbeidet ikke fungerer mange steder, og at det er behov for å utvikle nye måter å organisere dette på, samt at NAV på dette feltet i stor grad mangler kompetanse. Markedsarbeidet må i følge Akademikerne organiseres slik at bedriftene får faste kontaktpersoner. Videre er det behov for at markedsarbeidet organiseres på tvers av det enkelte kontor. Veiledere i NAV- kontorene vet svært lite om hva som er bedriftenes behov når det gjelder rekruttering, kompetansebehov, omstillingsprosesser, medarbeiderutvikling, osv. Den kartleggingsmetodikken som NAV benytter er i følge Akademikerne i liten grad utviklet ut fra bedriftenes behov når det gjelder rekruttering, bemanning og omstillingsstøtte. Akademikerne ser for seg øremerking av midler til dedikerte stillinger for markedsarbeid.

Spekter viser til at det i diskusjonen av NAV fokuseres på personbrukere. De viser videre til at arbeidsgivere også er brukere av NAV og at arbeidsgivere i denne sammenhengen er virksomheter og bedrifter. Det er ifølge Spekter en utfordring at regionale bedrifter må forholde seg til flere NAV- kontor. Det er behov for en enkelt kontaktperson mellom bedriften og NAV, samt bedriftsteam i NAV knyttet til større virksomheter. Bedriftsteamene må ha nødvendig kompetanse og nødvendige fullmakter til å håndtere bedriftenes behov på tvers av fylkesgrenser og NAV- interne organiseringer. Virksomhetene tilbyr et betydelig antall praksisplasser og det er ifølge Spekter nødvendig med klare kontaktpunkter mellom NAV og arbeidsmarkedet. Videre viktig å sikre god match mellom tiltaksplass og kompetanse til bruker som skal fylle plassen ute hos en bedrift.

Virke viser til at bedrifter er en viktig brukergruppe for NAV. Få av bedriftene ser på NAV som en rekrutteringskanal for bedriftene. Hvis NAV skal gjøre noe av formidlingen selv, må NAV være god på å følge opp arbeidsgivere. NAV har kontakt med arbeidsgivere i sykepengeperioden, men relasjonen brytes når bruker går over på arbeidsavklaringspenger. Virke mener NAV må være proaktive i oppfølgingen av praksiskandidater. De ønsker at NAV skal være ute "før situasjonen oppstår" ved for eksempel å ringe underveis for å høre hvordan



det går. Ifølge virke ønsker arbeidsgivere seg også et proaktivt NAV når de har tunge sykefraværssaker hvor saken har "låst seg". NAV må levere mer enhetlige tjenester. Blant annet gjelder dette arbeidslivssentrene.

Akademikerne mener NAV-kontorene har et stort potensial for å utvikle tjenestene på dette området gjennom å organisere markedsarbeidet på en bedre måte, og å tilføre kompetanse til medarbeidere. Videre er etatens IT-systemer i svært liten grad utviklet for å kunne gi profesjonell markedsbistand.

Unge funksjonshemmede mener arbeidstakere og arbeidsgivere må få én kontaktperson, ett telefonnummer og én nettside å forholde seg til – for alle henvendelser til NAV i "sin" sak.

NTL mener NAV har mindre arbeidsgiverkontakt nå enn det Aetat hadde, og at det er nødvendig med tydeligere jobbfokus på NAV kontorene. God arbeidsgiverkontakt er nødvendig for å kunne drive et godt rekrutteringsarbeid, noe som både understøtter nasjonal arbeidsmarkedspolitikk og bidrar til at ordinære arbeidssøkere kommer raskere tilbake i jobb. I tillegg er denne kontakten med arbeidsgiver viktig for å få prioriterte grupper i jobb.

YS viser til at arbeidsgivere ikke får nødvendig bistand fra NAV. Samtidig kan arbeidsgivere velge å ikke benytte NAVs tjenester. YS mener det er viktig at NAV satser på markedskompetanse og at NAV følger opp personbrukere også etter de har fått arbeid.

FFO viser til at det er behov for fleksible løsninger for at den enkelte personbruker skal komme i jobb, og mindre grad av standardiserte løsninger. FFO viser også til at det er viktig å ta vare på de som ikke kommer ut i jobb.

## **Brukeropplevelser**

FFO peker på at personbrukerne har varierende behov og at det er viktig å få frem denne variasjonen. Negative erfaringer fra brukerne kan bidra til bedring av NAV- systemet. YS mener det bør fokuseres på de positive brukeropplevelsene i NAV og at erfaringslæring satt i system vil gi bedre brukeropplevelser.

SAFO mener gode brukeropplevelser kjennetegnes av at saksbehandler i NAV har tro på at det er mulig å finne en god løsning i NAV systemet for den enkelte bruker. Det er derfor viktig at alle NAV ansatte får god opplæring og øvelse i hvordan man best kan møte personer i forskjellige faser og situasjoner hvor man har behov for støtte fra NAV.

FFO viser til at brukere etterlyser å bli sett, hørt og trodd. FFO viser til at det er viktig å få avklart situasjonen raskt og at personbrukere bør få et samlet avklaringsmøte der alle berørte parter deltar.

Kreftforeningen mener mangel på informasjon om rettigheter og tiltak er et tilbakevendende tema. Kreftforeningen peker på lettere tilgjengelig informasjon og bedre koordinering av informasjonen. Kreftforeningen er opptatt av å styrke rettsikkerheten blant NAVs brukere, og peker blant annet på betydningen av god kompetanse. UNIO viser til at NAVs nettsider bør forenkles og ryddes i - forsiden og søkefunksjonen bør ha fokus på det som er relevant for brukeren, andre ting bør skjules.

God kommunikasjon fra NAV om den enkeltes rettigheter og plikter er ifølge SAFO avgjørende for en god brukeropplevelse. SAFO viser som eksempel på en dårlig brukeropplevelse at bruker i kontakt med NAV får beskjed om å finne mer informasjon på [www.nav.no](http://www.nav.no). Det er vanskelig å finne frem til relevant informasjon på [nav.no](http://nav.no). Videre peker SAFO på at NAV må ta hensyn til at ikke alle brukere har forutsetninger for å kunne bruke

nettsiden, eller forstå innholdet i brevene fra NAV. Dette gjelder eksempelvis personer med kognitive vansker.

Kreftforeningen viser til at NAV har en egen overlegetjeneste som skal vurdere og støtte saksbehandlerne. Flere brukere melder at de opplever dette som en overprøvingsinstans av medisinske vurderinger i helsetjenesten. Kreftforeningen stiller spørsmål om ikke den medisinske vurderingen bør overlates til helsetjenesten.

YS løfter frem sikkerhetsproblematikken i NAV. Brukere som har vært vitne til vold og trusler i NAV-kontoret, opplever dette som utrygt og det gir dårlig brukeropplevelse med NAV. Ifølge YS fører slike hendelser også til utrygge medarbeidere hvis det ikke forebygges, og det er en stor risiko for at utrygge medarbeidere gir dårligere brukeropplevelser.

Fellesorganisasjonen er også opptatt av et trygt og sikkert NAV- kontor. De vurderer fysiske sikkerhetstiltak som viktige, men løsningene må sees bredt og i sammenheng med bemanning, kompetanse, organisasjon og ledelse. De er spesielt opptatt av at bemanningssituasjonen i NAV og omfanget av vold og trusler sees i sammenheng.

## **Brukermedvirkning**

FFO viser til at brukermedvirkning både på individ- og systemnivå er sentralt. Leder for brukerrådet bør være én bruker, brukerundersøkelser må omfatte både brukere og ikke brukere av NAV. Man må få vedtak man skjønner og få forklaring ved behov.

Kreftforeningen er opptatt av å styrke brukerdialogen med NAV, og peker blant annet på at brukermedvirkning på systemnivå er et sentralt verktøy for å bedre kvaliteten i tjenestene.

Samarbeidsforum mot fattigdom etterlyser systematisk brukermedvirkning i fagutviklingen i NAV gjennom å sette brukermedvirkning i system og bringe denne kompetansen inn i samarbeidet mellom offentlige etater, næringslivet, frivillige, sosial entreprenører og andre som kan være en del av løsningene. Brukermedvirkning innebærer at bruker medvirker i egen sak, har oversikt over egen sak og at NAV - veileder har nødvendig informasjon og oversikt over den enkelte brukers sak.

Unge funksjonshemmede etterlyser nasjonale retningslinjer for referansegrupper og brukerpanel.

Fellesorganisasjonen viser til FAFO notat 2014:5 om brukermedvirkning er offentliggjort og mener notatet bør inngå som en del av utvalgets grunnlag for å vurdere brukermedvirkning i NAV.

## **Kvalitet**

Akademikerne viser til at det er kompetanseutfordringer ved NAV- kontorene. Ifølge Akademikerne omhandler dette litt ulike utfordringer. For det første at NAV etter deres mening mangler et opplegg for systematisk etter- og videreutdanning for medarbeidere, samt et systematisk opplegg for opplæring av nye medarbeidere.

YS mener det må legges til rette for myndige NAV -kontor som har nødvendig kompetanse til å møte brukernes behov og skisserer noen forbedringstiltak: forenkle komplisert regelverk og svært mange tjenester/ytelser, bedre samhandlingen og unngå for mange "sløyfer" mellom enheter og vanskelige grensesnitt/ansvarsforhold i NAV, sikre riktig og tilstrekkelig kompetanse for veilederne i NAV- kontor, se på utfordringene i partnerskapet (blant annet delte NAV- kontor), modernisere IKT- systemene og sikre at brukerne får informasjon og

brev i et enkelt språk de faktisk forstår. YS mener videre at omfanget av rapportering i NAV bør vurderes og reduseres.

UNIO er opptatt av å myndiggjøre NAV kontor, og peker blant annet på grensesnittet mellom NAV- kontorene og NAV forvaltning/ tiltaksenheter må vurderes og tydeliggjøres.

NTL viser til at NAV- kontorene innehar kompetanse som er avgjørende for å vurdere nødvendige tiltak, muligheter og begrensinger for hver enkelt bruker. For effektiv drift og god helhetlig brukeroppfølgning bør skjønnsvurderinger foretas på NAV- kontoret, og ikke overlates til enheter som ikke har samme brukerkontakt og mulighet til helhetlig vurdering. NTL mener derfor at det bør vurderes å flytte noen oppgaver tilbake til NAV- kontoret. Dette kan være saksbehandling av uførestønad og arbeidsavklaringspenger som nå blir behandlet på forvaltningsenheter, og godkjenning av tiltak som er flyttet fra NAV- kontorene til egne tiltaksenheter på fylkesnivå.

Fellesorganisasjonen mener det må gis rom for kreativt sosialfaglig oppfølgingsarbeid ved NAV- kontorene, styrking av partnerskapet, samt tett oppfølging av unge som faller utenfor. De mener barn av stønadsmottakere er en "glemt" brukergruppe i NAV og utviklingshemmede ofte er tapere når det gjelder tilbud om arbeid og aktivitet. Fellesforbundet mener god kvalitet i velferdstjenestene kun kan måles med grunnlag i om brukerne det gjelder får det bedre. Kvalitetsforbedringer skjer som følge av god fagutvikling, kompetanseheving og forskning.

Unge funksjonshemmede mener det er behov for konkret satsing for å bygge og sikre ungdomskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse og nødvendig kontaktnett hos NAV- kontor i hele landet.

Akademikerne mener det bør satses på utvikling av fagmiljøer, av faglige standarder og kompetanse i NAV- kontorene, og en stor grad av delegering av myndighet til den enkelte medarbeider. De viser videre til at veiledere i NAV- kontorene har behov for økt kompetanse i veiledning til "tunge" brukere. Medarbeidere ved NAV- kontoret opplever manglende kompetanse og faglig trygghet i møtet med slike brukere.

SAFO mener kompetansen rundt behovene til funksjonshemmede forsvinner i massen av personer med høyfrekvente behov. De mener det også er en manglende kompetanse på saksbehandling og velferdsrett. Når det gjelder praktisering av regelverk, er det noen ganger manglende forståelse knyttet til regelverket. SAFO mener det er behov for å få til en smidig saksbehandling.

Samarbeidsforum mot fattigdom legger til grunn at bruker må møtes på en god måte på NAV- kontoret. Flest mulig avgjørelser må tas der og da. Viktig med god kompetanse og at veileder kjenner bruker og brukers situasjon. Videre mener samarbeidsforumet at det er behov for flerkulturell kompetanse ved NAV- kontorene og informasjon på flere språk.

Akademikerne foreslår at NAV- kontorene kan begynne å praktisere timebestilling, hvor brukere gjør avtaler om å komme til avtalt tidspunkt. Hoveddelen av arbeidet vil bestå i å sette opp timeavtaler. Bemannning i mottaket kan dermed reduseres drastisk, og man får i stedet muligheter for spesialisering og slusing til timeavtaler hvor veileder vet hvem som kommer, kan forberede seg, og gjøre en svært mye bedre jobb enn i "mottaket". Dette vil kunne gi rom for en helt annen spesialisering av kompetanse og tjenester, samt heve kvaliteten i arbeidet ved NAV- kontorene.

Unge funksjonshemmede mener Tilretteleggingsgarantien må bli reell: NAV- kontorene må få ressurser til å sikre at hjelpemidler og tilrettelegging så langt som mulig er identifisert

allerede før jobbsøkerfasen, og klare for jobbstart (eller semesterstart ved utdanningsinstitusjoner).

## **Effektivitet**

Kreftforeningen etterlyser mer effektivisering av saksbehandlingen i NAV. Kreftforeningen etterlyser videre en forpliktende samhandling mellom helse, NAV og utdanning. Kreftforeningen mener individuell plan må få en mer sentral plass som samarbeidsverktøy mellom etater. Samhandlingen bør ledelsesforankres og ansvaret for koordinering av tjenestene som inngår i samhandlingen bør ligge hos den instansen som står brukeren nærmest.

UNIO mener Moderniseringsprogrammet på IKT- siden er viktig og at programmet vil frigjøre ressurser. Disse ressursene mener UNIO det er svært viktig kommer ut i NAV-kontorene for å drive tett oppfølging av brukere.

Akademikerne viser til at NAV- kontorene til dels har blitt mer spesialiserte enheter som betjener et utvalg av brukerne / befolkningen. Det er ifølge Akademikerne et behov for å redefinere selve modellen for NAV- kontorene, relatert til den nye og mer spesialiserte funksjonen som NAV- kontorene har i dag. Dessuten behøves en klarere definering av grensesnittene mellom NAV- kontorene og ytelsesforvaltningsdelen av NAV.

NTL legger til grunn at saksbehandling foregår på mange enheter i NAV, blant annet på forvaltningsenheter og pensjonsenheter. Det er vanskelig både for bruker og andre ansatte i NAV å komme i direkte kontakt med den saksbehandler som har behandlet en konkret sak. Dette oppleves som negativt for bruker, og kan i tillegg skape mye unødig ressursbruk internt i NAV. Samtidig vil en for åpen kanal inn til enkeltsaksbehandlere kunne hindre en effektiv behandling av andre saker. Det bør likevel vurderes å ha tilgjengelige saksbehandlere på «alle» fagområder i NAV, slik at både brukere og kolleger har mulighet til å få kontakt med fagpersoner.

UNIO mener NAV bør bruke Facebook mer. NAV har brukt Facebook på pensjonsreformen, foreldrepenge og nå unge arbeidsledige. Facebook viser seg å være en god og effektiv kommunikasjonskanal. UNIO ønsker at det tas i bruk for alle store områder i NAV som alle arbeidsledige, EØS-borgere, arbeidsavklaringspenge, hele familieområdet, sosialhjelp m.v. Det må være en betjent chattefunksjon i åpningstiden og mulighet til å legge igjen spørsmål som kan besvares i åpningstiden.

Kreftforeningen foreslår at rettighetsinformasjon kan tas ut av NAV- kontorene og bli en sentralisert spesialfunksjon.

## **SPØRSMÅL FRA EKSPERTGRUPPEN OG SVAR FRA REFERANSEGRUPPEN**

Ekspertgruppens medlemmer stilte i møtet spørsmål som referansegruppens medlemmer ble bedt om å gi skriftelige svar på. Nedenfor er spørsmålene fra ekspertgruppens medlemmer og svarene fra referansegruppen gjengitt.

### **Ivar Sæther: Hvor lekkere ressursene i NAV, sett i forhold til det myndige NAV- kontor?**

NTL mener lekkasjeproblematikken er svært kompleks, og at hovedgrepene må gjøres innen organisering og styring av etaten, slik at man unngår dobbeltarbeid og slik at medarbeiderne bruker tid på de viktige oppgavene.

Kreftforeningen tolker lekkasje som tilfeller der det glipper for brukerne i sin kontakt med hjelpeapparatet: overgangene mellom de ulike instansene og tiltak/ordninger, skifte av saksbehandlere er også et lekkasjepunkt ved at oppfølging/informasjon kan utebli og bruker

mister sitt kontaktpunkt for spørsmål/informasjon om behov og endringer og mangel på informasjon om rettigheter og tiltak.

YS mener det må legges til rette for myndige NAV- kontor som har nødvendig kompetanse til å møte brukernes behov og skisserer noen forbedringstiltak: Forenkle komplisert regelverk og svært mange tjenester/ytelser, bedre samhandlingen og unngå for mange "sløyfer" mellom enheter og vanskelige grensesnitt/ansvarsforhold i NAV, sikre riktig og tilstrekkelig kompetanse for veilederne i NAV- kontor, se på utfordringene i partnerskapet (blant annet delte NAV- kontor), modernisere IKT- systemene og sikre at brukerne får informasjon og brev i et enkelt språk de faktisk forstår.

### **Natasha Pedersen: Helsevesenet har noe de kaller pasientfølge, som er en form for sjekklister. Kan NAV bruke noe slikt, er det mulig å skissere opp et brukerforløp?**

SAFO er kritiske til å innføre skisserte brukerforløp. De mener det er en fare ved standardiserte brukerforløp at enkeltpersoner dyttes inn i «bokser» hvor viktige temaer og fokus overses. På bakgrunn av dette er de også bekymret for å innføre sjekklister, da dette fort kan bli en standard, fremfor et støttesystem. SAFO mener NAV vil kunne ha fordel av at det utvikles flere veiledere for saksbehandlingen.

NTL mener dette i noen grad benyttes i NAV, og viser til «standard for brukerrettet oppfølging». Standarden skal bidra til god kvalitet i oppfølgingsarbeidet. NTL har imidlertid ikke tro på at kontroll er det som skal til for å få gode tjenester. De mener det viktigste er godt faglig arbeid.

Kreftforeningen mener at tilnærmingen til brukerforløp i NAV kan utvikles. De forutsetter forpliktende samhandling mellom helse, NAV og utdanning. Det betyr at stat og kommune samhandler. Det er behov for en forpliktende brukeravtale tilsvarende individuell plan (IP). Det kan derfor være tilstrekkelig at IP får en mer sentral plass som samarbeidsverktøy mellom etater. Utfordringen ligger i at ressursene ikke finner hverandre. Kreftforeningen mener lederutviklingsprogrammene i NAV, Helsedirektorat (inkl. RHF) og Utdanningsdirektorat (inkl. skoleledere) bør ha brukerforløp og samhandling som tema.

YS skriver at de ikke har nok kjennskap til "pasientfølge" til å svare konkret. I dag kan bruker følge sin pensjonssak på nett, og det legges opp til mer bruk av dette i moderniserte IKT- løsninger.

### **Ingrid Ihme: Hvordan kan NAV bli en bedre samarbeidspart for arbeidsgiverne?**

NTL mener arbeidsgiverkontakt handler både om rekruttering til ledige stillinger, kontakt med arbeidsgivere for oppfølgings- og avklaringstiltak i det ordinære arbeidslivet, inngåelse av IA- avtaler og sykefraværsoppfølging. For å jobbe godt på disse områdene må det settes av nok ressurser til å jobbe med ordinær formidling. NTL mener dette feltet nå er nedprioritert i NAV. For å lykkes må NAV ha kompetanse, evne til å se arbeidsgivers behov, arbeidsfokus ved all brukeroppfølging og gode relasjoner til arbeidsgiver. NTL mener NAVs kontakt med arbeidsgiver må være samordnet, slik at arbeidsgiver opplever NAV som en enhet. Dette handler både om rekruttering og tiltak.

### **Ingrid Ihme: Hvordan få opp andelen IA- bedrifter?**

NTL viser til at det er NAV Arbeidslivssenter som i hovedsak jobber med å inngå IA- avtaler. Det er høy arbeidsgiverkunnskap ved disse enhetene i NAV. Økt andel IA- bedrifter handler både om bedriftenes vilje til å inngå IA- avtaler og hvor mye ressurser NAV skal avsette til dette arbeidet. Hvordan IA- arbeidet følges opp er like viktig som inngåelse av IA- avtaler.

For å nå målene i IA-avtalen må både bedriftene selv og andre enheter i NAV bidra. Det gjøres dessuten også et godt IA-arbeid i bedrifter som ikke har inngått IA-avtale.

YS mener NAV arbeidslivssentre i dag er en viktig samarbeidspart for arbeidsgiverne, og denne samhandlingen bør videreutvikles.

### **Ingrid Ihme: Karriereutvikling i NAV - er det behov for en egen NAV- utdanning?**

NTL mener det er viktig med en bred sammensatt kompetanse i NAV, slik at forskjellige profesjoner kan utfylle hverandre. På NAV-kontorene er det spesielt viktig med arbeidslivskompetanse, sosialfaglig kompetanse og generell veiledningskompetanse. NTL har ikke tro på en egen NAV utdanning som skal erstatte en bredere sammensatt kompetanse i NAV, men en videreutvikling av eksisterende, relevante utdanninger.

### **Erik Stene: Har arbeidsgiverne noen tanker om hvordan NAV kan lykkes?**

UNiO viser til at NAV må kjenne arbeidsgiver og arbeidsgivers behov.

Virke viser til at bedrifter er en viktig brukergruppe for NAV. NAV må være god på å følge opp arbeidsgivere og være proaktive.

SAFO mener NAV lykkes når de samarbeider med brukeren selv og med brukerorganisasjonene.

### **Erik Stene: Nesten alt i NAV ender med et prosjekt- hva kan gjøres med basisdriften i organisasjonen?**

YS mener at aktiviteter og organisatoriske endringer primært bør forankres i linjeorganisasjonen framfor å opprette prosjekt.

### **Hege Randi Eriksen: Når NAV/helse/ utdanning skal samhandle – hvem skal ha koordineringsansvaret?**

Kreftforeningen mener samhandlingsansvar er en strategisk oppgave og hører til på direktørnivå. Derfor er dette et ansvar for topplederen i NAV, Helsedirektorat, Utdanningsdirektorat og kommune (rådmann). Når det gjelder samhandling om den enkelte bruker er de berørte etater på lavest mulig saksbehandlernivå. Koordineringsansvaret bør bygge på følgende prinsipp: Den som står brukeren nærmest.

NTL har ikke et entydig svar, men mener i utgangspunktet at hvem som skal ha ansvar avhenger av hvem som har mest kontakt med bruker. De mener videre at det kan være nødvendig å formalisere hvordan koordineringsansvaret skal besluttes.

SAFO mener mange av deres medlemmer vil ha behov for bistand fra NAV og andre instanser gjennom hele livet. Koordineringsansvaret kan derfor ikke legges til en definert instans, det vil være situasjonsbestemt. SAFO mener derfor at det ikke nødvendigvis er NAV som skal ha koordineringsansvarsrollen i alle tilfeller.

### **Hege Randi Eriksen: Flere eller færre oppgaver i NAV – hvilke tjenester bør ligge i NAV- kontoret og hvilke bør tas ut?**

Kreftforeningen mener at rettighetsinformasjon kan tas ut av NAV- kontorene og bli en sentralisert spesialfunksjon. Samtidig ønsker kreftforeningen en mer ambulans virksomhet fra NAV til de stedene brukerne oppholder seg.

NTL mener at oppgaver som innebærer skjønn og/eller er knyttet tett opp mot brukerkontakt bør legges inn i NAV-kontor (saksbehandling uføre og arbeidsavklaringspenger). Det kan også være andre oppgaver som er egnet til å flytte til NAV kontor.

YS mener det opprinnelige målbildet for NAV- kontoret må vurderes på nytt med sikte på å ta stilling til hva NAV- kontoret skal være.

**Hege Randi Eriksen: Hvilket forebyggende ansvar skal NAV ha?**

Kreftforeningen mener forebyggende arbeid knyttet til folkehelse bør ligge til kommuner, frivilligheten og helsetjenestene.

SAFO mener NAV allerede har et forebyggende ansvar gjennom de ulike støtteordninger og tiltak som finnes i dag, og at dette er et ansvar som også bør ligge til NAV i fremtiden.

NTL mener NAVs forebyggende ansvar omfatter rask bistand til sykemeldte, nyutdannede, arbeidsledige og andre brukergrupper slik at disse kommer raskest mulig i jobb. Videre mener de godt oppfølgingsarbeid, gode tiltak med god arbeidsretting vil være forebyggende. NTL mener også at NAV bør få tilbake yrkesrettlederrollen og at disse oppgavene bør flyttes fra fylkeskommunen tilbake til NAV.

**Hege Randi Eriksen: Kompetanse – hva slags kompetansemodell bør NAV ha og bør det bygges opp kompetansesenter?**

Kreftforeningen mener at dersom spørsmålet gjelder et eventuelt kompetansesenter knyttet til brukermedvirkning eller samhandling, er svaret NEI.

NTL mener det ikke er nødvendig med formaliserte regionale kompetansesentre, men på noen områder kan det være nyttig å samles for felles læring og erfaringsutveksling.

## Vedlegg 2.

### Analyse av de minst fornøyde brukerne. Personbrukerundersøkelsen 2014

Ekspertgruppen har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføre en multivariat analyse for om mulig å finne ut hva som skiller de minst tilfredse brukerne fra andre og mer tilfredse brukere.

Analysen er basert på data fra den sentrale personbrukerundersøkelsen gjennomført av NAV våren 2014. Datasett 2014 består av 7599 personer. Rundt 95% av alle respondentene har svart på spørsmål om service, informasjon og rettigheter. Spørsmål som inngår i analysen er 6-punktskala der 1 kan tolkes som svært misfornøyd og 6 som svært fornøyd.

På denne bakgrunn er det konstruert et mål på misnøye hvor de som har svart 1 eller 2 på skalaen er kodet som «1» og de som har markert 3-6 er kodet som «0». Denne analysen omfatter alle brukere, fornøyde, nøytrale og misfornøyde, alle som svarer på spørsmål. Det sammenlignes de minst fornøyde med resten.

Analysen av dataene er gjennomført ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse. Dette er en teknikk som er egnet for analyse når den avhengige variabelen er binær (to mulige utfall). Koeffisientene i logistisk regresjonsanalysen er logits (logaritmer). Det er annerledes å tolke koeffisientene i logistisk regresjonsanalysen enn i lineær regresjonsanalyse. Når koeffisienten er 0 eller nærmere 0 målt på logit-skala, betyr det at det er like mange observasjoner med og uten egenskapen som beskrives av den avhengige variabelen (omtrent like mange fornøyde som misfornøyde). Positive logit-verdier svarer til at andelen er over 50%, mens negative svarer til at den er under 50%.

I tabellene er signifikansnivå angitt med stjerner. En stjerne betyr signifikant på fem-prosentnivå. To stjerner betyr signifikant på ett-prosentnivå. Tre stjerner betyr signifikant på 0,1-prosentnivå.

#### Multivariat analyse basert på personbrukerundersøkelsen 2014. Brukernes enighet eller uenighet med påstandene ”jeg får den service jeg trenger” og ”NAV ivaretar mine rettigheter”. Logistisk regresjon.

	A. Jeg får den service jeg trenger		B. NAV ivaretar mine rettigheter	
	b	S.E.	b	S.E.
<b>Ytelse (ref.: AAP)</b>				
Delvis ledig	,446*	,182	,143	,172
Enslig forsørger	-1,19*	,564	-,564	,385
Helt ledig	,057	,146	-,178	,134
Ordinære tiltaksdeltakere	,12	,286	,143	,265
Sykepengar	-,43*	,191	-,665***	,173
Alderspensjon	-,16	,31	-,047	,255
Barnetrygd	,37	,346	,000	,324
Foreldrepenger	-,04	,188	-,351*	,173
Hjelpemidler	,61*	,249	,399	,235



Kontantstøtte	-,29	,378	,005	,31
Omsorgspenger	,54	1,102	,039	1,101
Uførepensjon	-,22	,283	,181	,22
<b>Alder</b>	-,002	,004	-,003	,004
<b>Kjønn (Ref.: menn)</b>	,195*	,097	,017	,087
<b>Utdanning (Ref.: grunnskole)</b>				
VGS	,003	,126	,063	,139
Høyere utdanning 1	-,083	,139	,175	,155
Høyere utdanning 2	,076	,142	,212	,165
<b>Kontakthypighet med NAV-kontor (Ref.: 1 gang)</b>				
2-5 ganger	,046	,197	,089	,167
6 eller flere ganger	,809***	,128	,82***	,17
<b>Antall veiledere (Ref.: 1 veileder)</b>				
Flere veiledere fordi det var behov for det	,211	,112	,341**	,11
For mange veiledere	1,412***	,118	1,439***	,108
<b>Fylke (Ref.: Oslo)</b>				
Akershus	-,202	,206	,359*	,179
Østfold	-,200	,249	,236	,211
Hedmark	,051	,246	,12	,229
Oppland	-,034	,274	,164	,244
Buskerud	,365	,226	,522*	,208
Vestfold	-,372	,262	,303	,216
Telemark	,071	,26	,225	,236
Aust-Agder	,52	,273	,448	,26
Vest-Agder	,076	,259	,295	,234
Rogaland	-,129	,236	-,132	,218
Hordaland	-,079	,21	,227	,186
Sogn og Fjordane	,202	,242	,164	,322
Møre og Romsdal	,355	,232	,404	,218
Sør-Trøndelag	-,039	,244	,225	,216
Nord-Trøndelag	-,109	,319	-,031	,294
Nordland	-,143	,249	,055	,224
Troms	,041	,281	,404	,246
Finnmark	,15	,36	,42	,319
<b>Konstantledd</b>	-2,427	,337	-2,272	,299

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

**Multivariat analyse basert på personbrukerundersøkelsen 2014. Brukernes enighet eller uenighet med påstandene ”informasjon fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre” og ”jeg får den informasjon jeg har behov for”. Logistisk regresjon.**

	C. Informasjon fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre		D. Jeg får den informasjon jeg har behov for	
	b	S.E.	b	S.E.
<b>Ytelse (ref.: AAP)</b>				
Delvis ledig	-,094	,179	,124	,174
Enslig forsørger	-,405	,358	-,5	,372
Helt ledig	-,138	,135	-,216	,137
Ordinære tiltaksdeltakere	-,411	,289	,077	,264
Sykepenges	-,426*	,166	-,596**	,173
Alderspensjon	-,287	,29	-,311	,292
Barnetrygd	-,279	,347	,139	,323
Foreldrepenger	-,191	,165	,018	,165
Hjelpemidler	,59*	,228	,327	,237
Kontantstøtte	-,269	,321	-,4	,331
Omsorgspenger	,757	1,437	-,961	1,436
Uførepensjon	,056	,228	,181	,233
<b>Alder</b>	-,014***	,004	-,01*	,004
<b>Kjønn (Ref: menn)</b>	,021	,088	,051	,088
<b>Utdanning (Ref.: grunnskole)</b>				
VGS	,025	,141	-,002	,014
Høyere utdanning 1	,129	,157	,07	,156
Høyere utdanning 2	,187	,166	-,033	,168
<b>Kontakthypighet med NAV-kontor (Ref.: 1 gang)</b>				
2-5 ganger	-,049	,161	-,217	,16
6 eller flere ganger	,541**	,165	,581***	,17
<b>Antall veiledere (Ref.: 1 veileder)</b>				
Flere veiledere fordi det var behov for det	,108	,114	,218*	,11
For mange veiledere	1,314***	,109	1,414***	,109
<b>Fylke (Ref.: Oslo)</b>				
Akershus	-,012	,176	,153	,179
Østfold	-,189	,214	-,13	,211
Hedmark	,025	,223	-,217	,229
Oppland	-,069	,241	-,439	,244

Buskerud	,142	,209	-,276	,208
Vestfold	-,209	,224	-,366	,216
Telemark	,196	,228	-,052	,236
Aust-Agder	,394	,252	,216	,26
Vest-Agder	-,065	,237	,264	,234
Rogaland	-,339	,214	-,651**	,218
Hordaland	-,013	,184	-,222	,186
Sogn og Fjordane	,016	,312	,057	,322
Møre og Romsdal	,163	,213	,173	,218
Sør-Trøndelag	-,13	,216	-,135	,216
Nord-Trøndelag	-,13	,283	-,24	,294
Nordland	-,178	,22	-,429	,224
Troms	-,164	,26	-,183	,246
Finmark	-,181	,344	-,39	,319
<b>Konstantledd</b>	-2,427	,337	-1,219	,291