

OPPFØLGINGSARBEIDET I NAV UNDER LUPEN: STREKKER RESSURSENE TIL?

Av: Stein Langeland og Anders Mølster Galaasen

Sammendrag

Arbeids- og velferdsdirektoratets ledelse og NAVs Arbeidsmiljøutvalg fikk i 2013 gjennomført en undersøkelse av ressursituasjonen ved NAV-kontorene. Et viktig formål med kartleggingen var å framskaffe mer faktakunnskap om hva som er den reelle situasjonen på oppfølgingsområdet – og hva kontorene gjør for å sikre ressurser til dette arbeidet. Artikkelen presenterer hovedresultater fra undersøkelsen, som er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data hentet fra NAVs registre, en ressurskartlegging og intervjuundersøkelser.

Resultatene viser at NAV-kontorene i stor grad har oppnådd de kvantitative målene som er satt for brukeroppfølging. Samtidig er det fortsatt et forbedringspotensial på feltet, som kommer til syne ved at gjennomsnittskontoret henger noe etter de beste kontorene.

Til tross for tilfredsstillende kvantitativ måloppnåelse, gir de øvrige datakildene et klart inntrykk av at tidsbruken på arbeidsrettet oppfølging kan og bør økes i etaten generelt. Flere av kontorene har imidlertid mangelfull arbeidsmarkedskompetanse og sliter med å arbeidsrette oppfølgingsarbeidet.

NAV-kontorene har en svært varierende ressursituasjon. Dels kan variasjonen knyttes til en utdatert budsjettmodell, som har ført til at bemanningsressursene er ulikt fordelt mellom fylker og kontorer. Dette henger igjen sammen med NAV-reformen og de store endringer i organisering og innretning av tjenestene som fulgte. Ressursfordelingen er fortsatt preget av «ettervirkninger» fra tiden før omstillingene.

Ressursituasjonen ved kontorene synes også å avhenge av kontorstørrelse og hvilke samarbeidsløsninger kontorene har valgt i partnerskapet mellom den statlige og kommunale delen av virksomheten. De kvalitative dataene fra intervjuene tyder på at store kontorer har større organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Kontorer som har valgt å integrere de kommunale og statlige tjenestene i felles enheter og team for oppfølging av langtidsbrukere, har lavere arbeidsbelastning. Dette kan skyldes at tilførselen av kommunale ressurser gir større og mer robuste oppfølgingsenheter. I tillegg kan samordningen av kommunale og statlige tjenester overfor fellesbrukere ha gitt samordningsgevinster.

Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har et omfattende samfunnsoppdrag. Ved siden av å administrere de ulike inntektssikringsordningene som reguleres gjennom Folketrygden, skal NAV støtte opp under arbeids- og velferdspolitikken, etter de prioriteringer og retningslinjer regjeringen og Stortinget legger til grunn. En overordnet ambisjon for NAVs innsats er at vi skal ha «flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad».¹ Dette var en sentral målsetning ved opprettelsen av NAV i 2006, og er en grunnpilar i arbeids- og velferdspolitikken som det er bred politisk enighet om. Den sterke vektleggingen av arbeidslinja gjør at alle ledd i organisasjonen skal rette ressursene mot å hjelpe folk tilbake til, eller inn i, lønnet arbeid.

Oppfølging av brukere med tanke på å sikre overgang til arbeid – også kalt *arbeidsrettet brukeroppfølgning* – er de siste årene blitt pekt ut som et prioritert område for forbedring og videreutvikling i NAV.² Det er godt dokumentert, blant annet av Riksrevisjonen, at etaten i en oppstartsfasen slet med å innfri forventningene på dette området, både kvantitativt og kvalitativt.³ Problemene kan delvis relateres til selve gjennomføringen av NAV-reformen, som førte med seg store organisatoriske endringer og en krevende periode for hele etaten. Arbeidsrettet brukeroppfølgning er dessuten et vanskelig og ressurskrevende arbeid, som krever prioritering over tid for å lykkes. Spørsmålet vi undersøker i denne artikkelen, er om NAV-kontorene i dag har tilstrekkelige ressurser til å utføre oppfølgingsarbeidet på en god måte, i tråd med disse overordnede ambisjonene.

Artikkelen baserer seg på resultater fra en kartlegging og analyse av ressursituasjonen ved NAV-kontorene som ble gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2013 (NAV 2013).⁴ Undersøkelsen ble

gjennomført av en arbeidsgruppe med representanter fra direktoratet og organisasjonene. Målet med denne undersøkelsen var å belyse om dagens ressurstilgang ved NAV-kontorene er tilstrekkelig for å kunne møte de politiske forventninger og fastsatte mål for oppfølgingsarbeidet, samt å beskrive hvordan kontorene har håndtert utfordringene knyttet til oppfølgingsarbeidet etter NAV-reformen. I denne artikkelen gjengis hovedfunnene fra undersøkelsen.

Hva mener NAV med oppfølging?

Oppfølging er et nøkkelbegrep i NAV, men det er også et vidt begrep, som brukes om mange ulike aktiviteter og tjenester. Som en grov operasjonalisering, kan man her si at oppfølging viser til de arbeidsoppgaver som følger *etter* en innledende avklaring av brukers situasjon, for å hjelpe vedkommende i arbeid eller aktivitet. Innholdet i oppfølgingsarbeidet vil variere både ut fra brukergruppe og den enkelte brukers situasjon. Hvis det eksempelvis dreier seg om en ordinær arbeidssøker, består oppfølgingsarbeidet typisk i å gjennomføre brukersamtale med sikte på å avklare den enkeltes planer og muligheter for arbeid, å gi bistand og veiledning for å søke på aktuelle jobber, samt å følge opp de som er på arbeidsrettede tiltak. Brukere som har behov for en mer omfattende bistand for å komme i arbeid, skal ha en arbeidsevnevurdering hvor veileder i samarbeid med bruker utformer en skriftlig vurdering og plan for å komme i arbeid (se faktaboks).

Det er NAV-kontorene – 456 i tallet – som har ansvaret for å gjennomføre oppfølgingsarbeidet i praksis. Dette er imidlertid bare én av flere oppgaver kontorene er pålagt å utføre. I tillegg kommer oppgaver knyttet til publikumsmottak, veiledning og informasjon og noe saksbehandling.⁵ Gjennomføring av en større arbeidsmiljøundersøkelse i 2009 og Arbeidstilsynets oppfølging i etterkant viste at ressursituasjonen ved NAV-kontorene var krevende. I en travel arbeidshverdag, med mange konkurrerende arbeidsoppgaver, er det mange kontorer som sliter

¹ Jf. blant annet punkt 3.1 i tildelingsbrevet til NAV fra Arbeidsdepartementet i 2013.

² Se blant annet Prop. 1 S (2013–2014) og Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011–2020.

³ Se Riksrevisjonens rapport om Arbeids- og velferdsetaten 2008, samt rapporten «NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV» (30.april 2010).

⁴ Undersøkelsen ble utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med Arbeidsmiljøutvalget (AMU).

⁵ Etter NAV-reformen har utviklingen gått i retning av å løfte flere saksbehandlingsoppgaver ut av lokalkontorene og over i sentraliserte forvaltningsenheter, men fortsatt gjøres en del saksbehandling lokalt.

med å frigjøre nok tid til oppfølging.⁶ Det er derfor viktig å undersøke hvordan kontorene jobber, og hvordan de på ulike måter velger å innrette oppfølgingsarbeidet.

I løpet av 2013 innførte NAV en helt ny mal for hvordan brukeroppfølgingen skal skje i NAV-kontorene, kalt «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» (se faktaboks). Denne angir på et nokså detaljert nivå hvordan de ansatte skal gå fram, steg for steg, i møtet med brukerne. Standarden skal sikre at brukerne møtes med likeverdige tjenester, uavhengig av hvor de henvender seg, samt sikre et mest mulig arbeidsrettet oppfølgingsløp med god kvalitet.

Oppfølging i NAV gjøres overfor mange ulike brukergrupper. I denne artikkelen vil det i hovedsak dreie seg om personer med nedsatt arbeidsevne, ordinære arbeidssøkere og sykmeldte. Felles for disse brukergruppene er at de faller inn under den statlige delen av NAV. Den kommunale delen av NAV er kun i begrenset grad omfattet av de kvantitative analysene i denne artikkelen. Men ulike aspekter som berører det kommunale ansvarsområdet, og da særlig grenseoppgangen mellom kommune og stat, vil bli diskutert (se for øvrig faktaboks om NAVs organisering).

Fortsatt produktivitetsforskjeller mellom kontorene

Som et redskap i det løpende arbeidet med etatsstyring i NAV er det fastsatt et knippe resultatmål som NAV-kontorene styres etter. De mest sentrale av disse inngår i tabell 1, som sammenlikner resultatene i 2012 mellom alle NAV-kontorer og de 20 «beste praksis»-kontorene (se faktaboks).⁷ Formålet med en slik sammenlikning, er å belyse i hvilken grad og på hvilke områder det er forskjeller i måloppnåelse og produktivitet mellom kontorene. Hvis de beste ligger bedre an

enn gjennomsnittet, reflekterer det et forbedringspotensial i etaten. Det gir også indikasjon på om brukerne tilbys likeverdige tjenester, uavhengig av geografi.

«Beste praksis»-kontorene scorer noe høyere enn gjennomsnittet på nesten alle resultatmål (tabell 1). Dette er i seg selv ikke overraskende, gitt måten utvalgene her er definert, men det gir en indikasjon om at det foreligger gevinstmuligheter som kan realiseres i den grad alle kontorene innretter arbeidet og jobber på samme måte som de beste kontorene.

Tabellen viser også at «beste praksis»-kontorene er større enn det gjennomsnittlige NAV-kontoret, målt i antall statlige årsverk. Der landsgjennomsnittet ligger på 11 statlige årsverk, ligger «beste praksis»-kontorene på 24 statlige årsverk i snitt. Dette kan bety at de større kontorene har stordriftsfordeler som kommer til uttrykk i de kvantitative resultatmålene. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at det også kan være en seleksjon i «beste praksis»-utvalget, ved at større kontor får større oppmerksomhet i utvelgelsen, fordi de kan bidra mer til måloppnåelsen for fylket som helhet.

Alt i alt er ikke forskjellene så store, men de beste kontorene har en noe bedre måloppnåelse på oppfølging av arbeidssøkere enn gjennomsnittet av alle NAV-kontorer. 84 prosent av arbeidssøkerne ved «beste praksis»-kontorene har hatt oppfølging de siste tre måneder, mens landsgjennomsnittet ligger på 81 prosent. På denne indikatoren ligger dermed både de beste og gjennomsnittet på rett side av måltallet, som er 80 prosent.

Ved «beste praksis»-kontorene har 22 prosent av arbeidssøkerne en såkalt jobbmatch, mot 16 prosent for landsgjennomsnittet. Det betyr at veileder, eventuelt i samarbeid med bruker, har trukket ut konkrete ledige jobber fra stillingsregisteret, som matcher med brukers CV og jobbønsker, og som det er aktuelt å søke på. «Beste praksis»-kontorene har også gjennomført noen flere dialogmøter med sykmeldte og produsert oppfølgingsvedtak og godkjent aktivitetsplan til noen flere mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) enn gjennomsnittet.

⁶ «NAV's organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV» (30.april 2010).

⁷ Grunnen til at totalantallet kontorer er 431 (og ikke 456) er at man har valgt å slå sammen noen av de minste kontorene innenfor regioner hvor det eksisterer tverrkommunalt samarbeid mellom flere kontorer.

Tabell 1. Resultatopptåelse i NAV-kontorene 2012*, etter type kontor.

		(Mål)	Alle NAV-kontorer	«Beste praksis»-kontorer
Beskrivelse	Antall kontor		431	20
	Gjennomsnittlig størrelse (statlige årsverk)		11	24
Ressursfordeling	Innbyggere per årsverk		1048	1068
	NAV-brukere per årsverk (ikke delvis ledige)		62	65
	Arbeidssøkere per årsverk		23	24
	Personer med nedsatt arbeidsevne per årsverk		45	46
Produksjonstall	Antall dialogmøte 2 per årsverk		0,9	1,0
	Fullførte arbeidsevnevurderinger per årsverk**		2,3	2,3
Arbeidsrettede tiltak	Arbeidssøkere på ordinære tiltak per årsverk		3,5	3,8
	Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak per årsverk		11,8	12,7
Resultatopptåelse	Andel arbeidssøkere med oppfølging siste 3 mnd.	80 %	81 %	84 %
	Andel arbeidssøkere med jobbmatch	***	16 %	22 %
	Andel personer med nedsatt arbeidsevne, oppfølging siste 6 mnd.	75 %	77 %	78 %
	Andel AAP-mottakere med oppfølgingsvedtak	75 %	85 %	88 %
	Andel AAP-mottakere med godkjent aktivitetsplan	75 %	72 %	79 %
	Andel dialogmøte 2 innen 26 uker	80 %	82 %	85 %
Kvalitet	Andel arbeidssøkere som mangler registrert yrkespraksis		9 %	7 %
	Andel arbeidssøkere som mangler registrert utdanningsnivå		7 %	5 %
	Andel personer med nedsatt arbeidsevne som mangler registrert yrkespraksis		25 %	23 %
	Andel personer med nedsatt arbeidsevne som mangler registrert utdanningsnivå		21 %	18 %

* Dataene i tabell 1 viser resultatopptåelse til og med oktober 2012.

** Dette er gjennomsnittstall over antall personer som har fått minst en arbeidsevnevurdering i løpet av en måned.

*** Indikatoren «arbeidssøkere med jobbmatch» er ny og det ble ikke fastsatt et måltall for denne i 2012. Den viser hvor mange av arbeidssøkerne som har fått informasjon om en eller flere aktuelle stillinger hvor det er samsvar mellom kompetansekravene og søkerens CV.

Disse resultatforskjellene har kommet til tross for at «beste praksis»-kontorene ikke har en bedre ressurstilstand, men snarere litt flere brukere per statlig årsverk enn landsgjennomsnittet. Dette indikerer at det finnes forbedringspotensialer som kan relateres til måten kontoret jobber, hvordan ressursene utnyttes og hvordan arbeidet er organisert. Forskjellene er likevel ikke alarmerende store. Det er også verdt å ta med at det for oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne i 2012 ikke var en signifikant forskjell mellom de beste kontorene og landsgjennomsnittet. Dette er en

positiv utvikling, sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse som ble gjennomført i 2010.⁸

⁸ I og med at kartleggingen ble endret, har vi ikke sammenlignbare tall for årene 2010 og 2012. Imidlertid viste undersøkelsen i 2010 at «beste praksis»-kontorene brukte 17 prosent mer av samlet kapasitet til oppfølging av AAP-mottakere enn gjennomsnittskontoret. Dette viste at de beste kontorene klarte å avsette betydelig mer tid til oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne i 2010 enn gjennomsnittskontoret. Resultatutviklingen de påfølgende år støtter opp under at det her har skjedd en utjevning mellom de beste og gjennomsnittet.

Data og metode

Analysene i denne undersøkelsen gjør bruk av både kvantitative og kvalitative data. Den kvantitative delen er basert på data fra en årlig ressurskartlegging i NAV og registerdata knyttet til NAV-kontorenes måloppnåelse, produksjon, brukergrunnlag og tildelte årsverk. Den årlige ressurskartleggingen er en utvalgsundersøkelse, der om lag 90 NAV-kontorer blir bedt om å registrere sin tidsbruk innenfor ulike oppgaveområder over en periode på 14 dager.

Den kvalitative delen er basert på intervjuer med ledere og medarbeidere ved 12 NAV-kontorer. Først ble sju av utvalgte 20 «beste praksis»-kontorer (se nedenfor) besøkt, før utvalget ble supplert med ytterligere fem kontorer for å få en mer representativ bredde i datagrunnlaget. Intervjuene ble gjennomført i form av både gruppeintervjuer og intervjuer av enkeltpersoner.

For å sikre en sammenheng mellom de kvantitative og kvalitative delene av analysen, ble det også gjennomført en spørreundersøkelse som gikk ut til 70 kontorer, hvor vi fikk svar fra 56. Dette materialet ble supplert med skriftlig informasjon fra kontorene som deltok i de kvalitative intervjuene, slik at det totalt omfatter 68 kontorer.

«Beste praksis»-kontor

Et strukturerende grep i de kvantitative analysene har vært å skille mellom henholdsvis *alle NAV-kontorer* eller et representativt utvalg av disse (i sistnevnte tilfelle omtalt som «gjennomsnittskontoret») på den ene side, og et utvalg bestående av 20 såkalt «beste praksis»-kontorer på den annen. Det er fylkene som har pekt ut «beste praksis»-kontorene, ut fra en vurdering av hvilke kontorer som har kommet lengst i utviklingen av tjenestetilbudet i henhold til følgende kriterier:

- God måloppnåelse på oppfølging
- Tidlig arbeids- og aktivitetsfokus i oppfølgingen
- God organisering og arbeidsflyt – høy bruk av selvbetjeningsløsninger
- God veilednings- og arbeidsmarkedskompetanse
 - målrettet arbeidsgiverkontakt
- Gode rutiner for volumhåndtering – produksjonsstyring
- HMS – lavt sykefravær, godt arbeidsmiljø.

NAVs organisering

Alle NAV-kontorene i landet er organisert som et samarbeid mellom stat og kommune. Det er lovfestet at NAV skal ha minst ett kontor i hver kommune. Den statlige delen av NAV (Arbeids- og velferdsetaten) styres av Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens den kommunale delen styres av kommunene selv, innenfor lovverket og de rammer

Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet fastlegger.

NAV og kommunene inngår avtaler som regulerer det lokale tjenestetilbudet. Bemanningen ved kontorene i form av statlige og kommunale årsverk varierer ut fra befolkningssammensetning, brukergrunnlag og hvilke tjenester kommunene har valgt å legge inn i sine kontor. I gjennomsnitt er det om lag like mange statlige som kommunalt ansatte ved NAV-kontorene, men her kan man finne betydelige variasjoner mellom kommuner og bydeler.

Det statlige ansvarsområdet omfatter de arbeidsrettede tjenester og tiltak, samt oppfølging av sykmeldte i samsvar med avtalen om et inkluderende arbeidsliv. I tillegg skal kontorene ivareta informasjon, veiledning og forberedende saksbehandling knyttet til trygdeytelsene.

Kommunene har ansvar for tjenester knyttet til sosial- og levekårsområdet under Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse skal minimum omfatte informasjon, råd og veiledningsoppgaver (herunder gjeldsrådgivning), økonomisk stønad, midlertidige botilbud og kvalifiseringsprogrammet. I tillegg kan kommunene selv velge å legge inn andre tjenester, bl.a. innenfor helse, rus, psykiatri, andre bolig tjenester mv.

I forbindelse med NAV-reformen, ble saksbehandling og vedtaksarbeid knyttet til folketrygdytelsene flyttet ut av NAV-kontorene og over i fylkesvise forvaltningsenheter.

Arbeidsevnevurdering

I henhold til NAV-lovens § 14 a, har alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Dette kalles en *behovsvurdering*. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en *arbeidsevnevurdering*. Dette skal være en skriftlig vurdering som beskriver personens muligheter til å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand for å komme i arbeid, og om – og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt.

Standard for arbeidsrettet brukeropfølging

Standard for arbeidsrettet brukeropfølging er et arbeidsverktøy for medarbeidere som jobber med oppfølging i NAV. Målet med standarden er å sikre en mer systematisk *arbeidsretting* av brukeropfølgingen. Det vil si å sikre at ambisjonen om «arbeid først» gjennomføres oppfølgingsarbeidet. Standarden er delt inn i tolv såkalte delprosesser, som hver for seg representerer en avgrenset del av brukers samhandling med NAV, herunder inkludert de NAV-ansattes tilhørende arbeidsoppgaver.

Resultatmålene i tabell 1 er gjennomgående av kvantitativ art, og på de fleste områdene ligger landsgjennomsnittet nå innenfor målene som ble satt for 2012. Samlet sett er dette et framskritt sammenliknet med foregående års resultater. Selv om resultatene er tilfredsstillende i forhold til disse målene, gir dette begrenset informasjon om *kvaliteten* på oppfølgingsarbeidet. Dette er et aspekt vi vil komme nærmere inn på i artikkelens siste del, basert på kvalitative intervjuer og spørreskjemametodikk.

De beste bruker mer tid på oppfølging

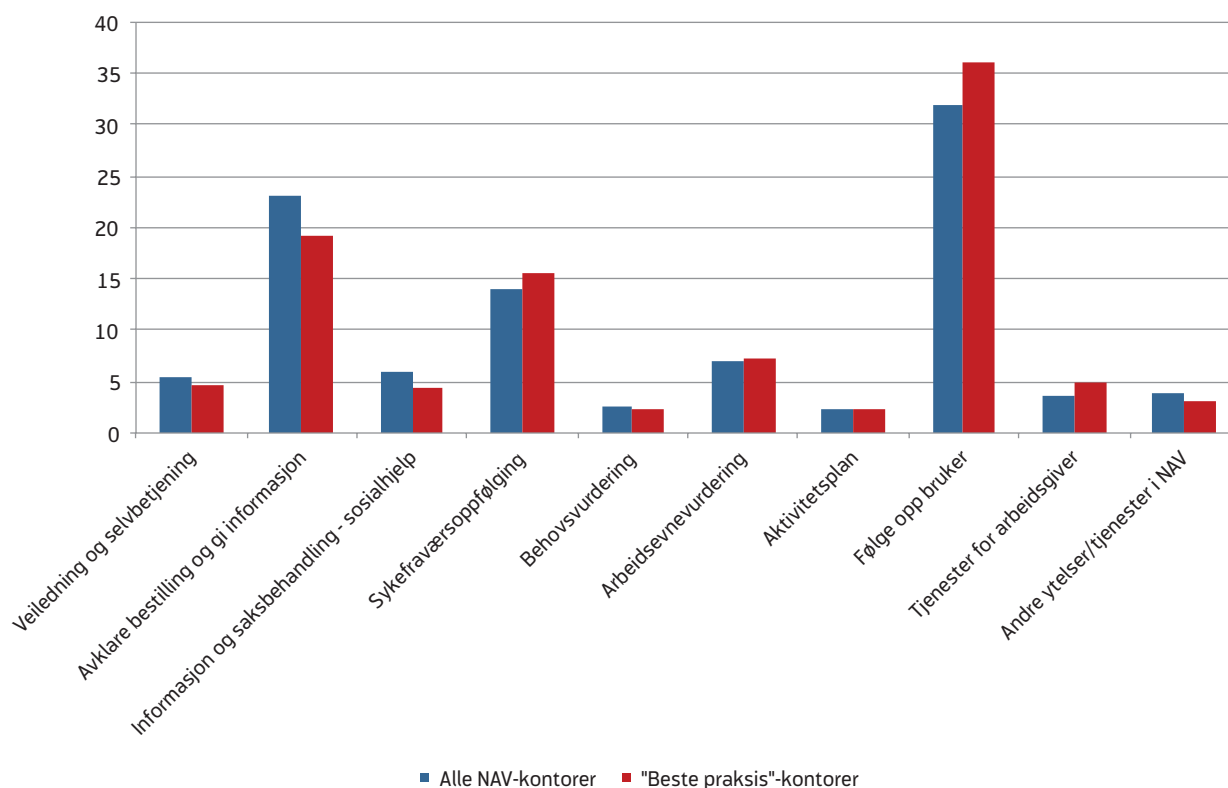
I ressurskartleggingen for 2012 ble det utarbeidet et nytt tidsregistreringsskjema for de ulike oppgaveområder ved NAV-kontorene. Dette ble gjennomført parallelt med utvikling og innføring av den nye standarden for arbeidsrettet brukeroppfølging, hvor

oppgaveinndelingen i skjemaet ble inndelt etter de arbeidsprosessene som er lagt inn i den nye rutinen. Denne gjenspeiler hvordan NAV-kontorets tid blir benyttet til de ulike delene av tjenesteproduksjonen.

I figur 1 sammenliknes tidsbruken ved et representativt utvalg kontorer (kalt «gjennomsnittskontoret») med tidsbruken ved de tjue «beste praksis»-kontorene, med utgangspunkt i den nye standarden. Figuren viser kun fordeling av tidsbruk til tjenesteproduksjon for å illustrere resultatforskjellene for de to utvalgene. Det vil si at tid brukt på administrasjon og internopplæring, samt tid som går med til fravær (sykdom etc.) ikke ligger inne i framstillingen.⁹

Vi ser av figur 1 at den aktiviteten som legger beslag på mest tid både ved gjennomsnittskontoret og «beste praksis»-kontorene er «følge opp bruker». Dette er den

Figur 1. Tid brukt på ulike arbeidsoppgaver ved det gjennomsnittlige NAV-kontor og utvalgte «beste praksis»-kontorer. Prosent



⁹ Undersøkelsen viste ikke signifikante forskjeller mellom de to utvalgene når det gjelder hvor mye tid som går med til administrative oppgaver, internopplæring og ulike typer fravær i sum.

kategorien i standarden som i størst grad omfatter selve kjernen av oppfølgingsarbeidet, nemlig kontakten med den enkelte bruker. Denne kategorien omfatter oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne og ordinære arbeidssøkere. Det er den førstnevnte gruppa som legger beslag på klart mest tid. Dette reflekterer først og fremst at NAV har flere brukere i denne gruppa, men også at de med nedsatt arbeidsevne har større og mer sammensatte utfordringer med tanke på å komme i arbeid enn ordinære arbeidssøkere. Tid brukt til oppfølging av sykmeldte legger også beslag på en relativt stor andel av den totale tjenesteproduksjonen i begge utvalgene. Dette utgjør en egen arbeidsprosess ved kontorene (se for øvrig egen artikkel om oppfølging av sykmeldte i dette nummeret av Arbeid og velferd).

De beste kontorene bruker litt mer tid på oppfølging enn gjennomsnittskontoret. Dette stemmer overens med de forskjellene vi observerte på resultatmålene over (tabell 1). De beste bruker altså både litt mer tid på oppfølging og oppnår litt bedre resultater. Forskjellene mellom kontorene når det gjelder tid brukt på oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne er imidlertid ganske små, og ikke signifikante. Når vi samtidig har en klar bedring i resultatindikatorene, tyder dette på at oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne er et felt hvor NAV har klart å få til et løft de siste årene.

Forskjellene mellom de beste kontorene og gjennomsnittet, både når det gjelder tidsbruk og resultatoppnåelse, var dessuten mindre i 2012 enn i 2010. Vi har ikke helt sammenliknbare tall for de to årene, ettersom tidsregistreringen er endret (jf. fotnote 10), men overordnet viser resultatene at tid brukt til oppfølging har økt gradvis år for år. Dette indikerer at veilederne har klart å sette av stadig mer tid til direkte brukerkontakt. Det har også funnet sted en utjevning, ved at gjennomsnittskontoret har nærmet seg de beste kontorene. Dette er en positiv utvikling, ut fra målet om å tilby likeverdige tjenester til brukerne. Hvorvidt man med disse resultatene er på et godt nok nivå hva gjelder oppfølging, er imidlertid et annet spørsmål. Som de kvalitative funnene fra undersøkelsen vil vise (presenteres lenger ned), er det mye som tyder på at NAV fortsatt bør øke tidsbruken på oppfølging.

Stor variasjon i arbeidsbelastning ved kontorene

Både ressurstilgangen og arbeidsbelastningen ved det enkelte NAV-kontor varierer nokså mye geografisk. Noe av variasjonen skyldes forskjeller i befolknings sammensetning og brukergrunnlag, men noe kan også forklares av måten ressursene fordeles innad i NAV. En utfordring i kjølvannet av reformen har vært å oppdatere gamle budsjettmodeller i henhold til ny organisasjonsstruktur. Det må i tillegg antas at kontorenes måter å organisere arbeidet på, er av betydning for hvorvidt ressursene strekker til, og hvor stor arbeidsbelastningen blir på den enkelte veileder.

Figur 2 viser at ressurstilgangen i forhold til befolkningsgrunnlag varierer nokså mye både mellom fylker og mellom kontorene innenfor fylkene. Det fylket som har lavest dekningsgrad i forhold til befolkningsgrunnlaget er Rogaland, med et årsgjennomsnitt på om lag 1300 innbyggere per årsverk.

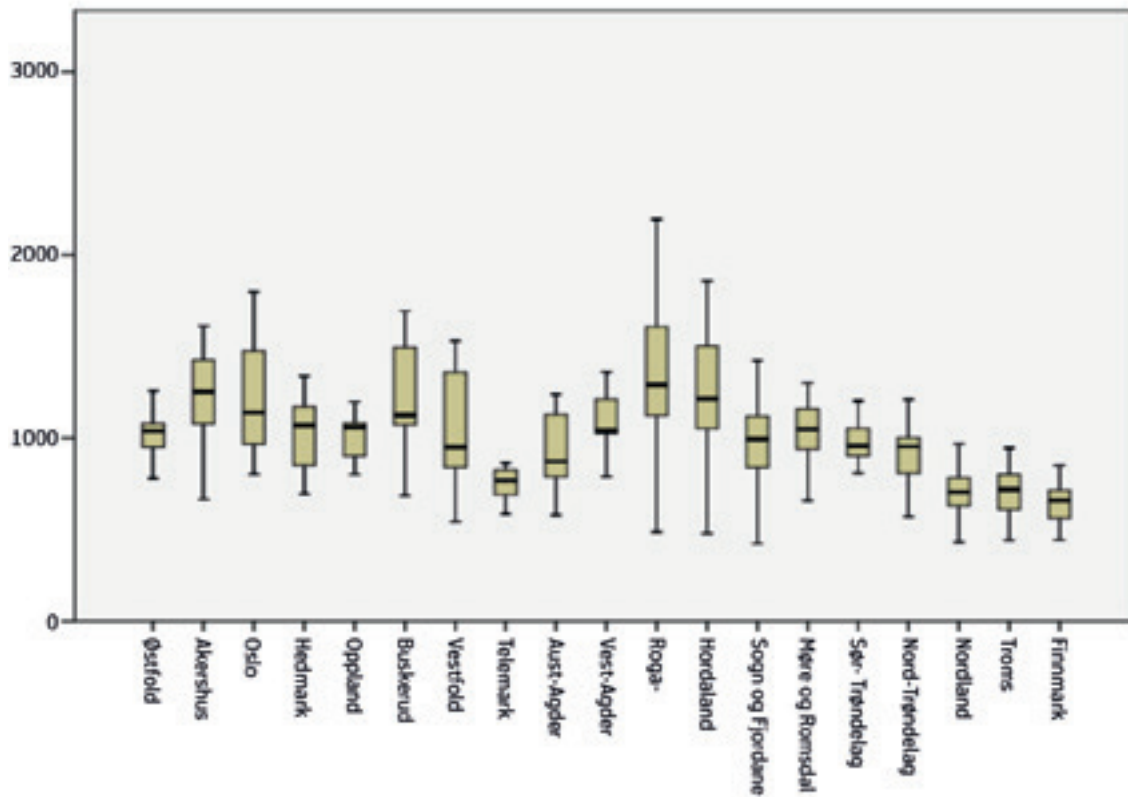
I motsatt ende av skalaen finner vi Finnmark, som har om lag 700 innbyggere per årsverk. Figuren viser også at det kan være stor variasjon mellom de ulike kontorene innenfor hvert fylke. I Rogaland har eksempelvis noen kontorer godt over 2000 innbyggere per årsverk, mens andre kontorer ligger på en fjerdedel av dette. Den statistiske spredningen i fylket kan leses ut fra avstanden mellom laveste og høyeste verdi.¹⁰

Innbyggertall er en forholdsvis grov indikator på ressursbehov, men også når vi ser på antall NAV-brukere per årsverk finner vi betydelig variasjon både mellom fylker og kontorer (figur 3).¹¹ Fylkene sprer seg dog litt annerledes på denne figuren, noe som viser at befolkningsgrunnlag alene

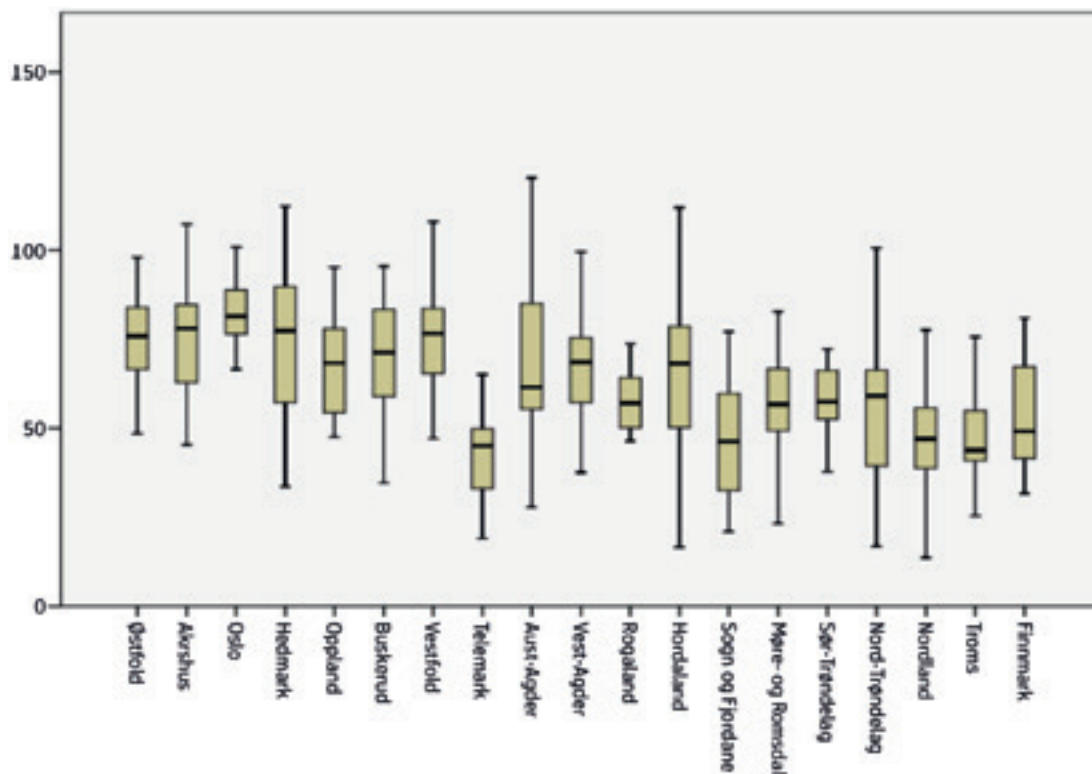
¹⁰ Figuren gjør bruk av et såkalt «boxplot»-diagram. Medianverdien for det enkelte fylke er markert med tykk strek inne i boksen. Spredningen rundt medianverdi kan leses slik: Den nedre del i boksen utgjør andre kvartil, mens den øvre del i boksen utgjør tredje kvartil. Avstanden mellom boksen og laveste verdi tilsvarer første kvartil, mens avstanden mellom boksen og høyeste verdi tilsvarer fjerde kvartil (altså, de 25 prosent kontorene i fylket som har flest innbyggere per årsverk).

¹¹ Grunnen til at det er viktig å se på både befolkningsgrunnlag og brukergrunnlag, er at NAV-kontorene også skal betjene deler av befolkningen som ikke er registrerte NAV-brukere, blant annet når det gjelder informasjon og veiledning knyttet til en del av ytelsene og arbeidsgiverkontakt.

Figur 2. Antall innbyggere per statlig årsverk ved NAV-kontorene, etter fylke.



Figur 3. Antall registrerte NAV-brukere per statlige årsverk i NAV-kontorene, etter fylke.¹



¹ NAV-brukere utgjør her summen av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

ikke er nok til å måle reell belastning i NAV-kontorene. Oslo er det fylket som har flest NAV-brukere per statlig årsverk (cirka 80), mens Telemark, Sogn og Fjordane, samt de tre nordligste fylkene har gjennomsnittlig lavest brukerbelastning (rett i underkant av 50 brukere per årsverk).

Det er flere grunner til at de statlige stillingene i etaten er såpass ulikt fordelt i forhold til brukergrunnlaget. En viktig faktor er budsjettfordelingsmodellen i NAV. Ekspertgruppa som vurderte oppgavedelingen i NAV i 2010 påpekte at kriteriesettet i modellen har hengt etter de relativt store organisatoriske endringene i etaten.¹² Etter forslag fra ekspertgruppa utviklet derfor Arbeids- og velferdsdirektoratet en ny modell basert på oppdaterte regnskapsanalyser av kontorenes driftsutgifter og nye nasjonale prisanslag for ulike deler av tjenesteproduksjonen. I dette utredningsarbeidet ble det blant annet pekt på at etablering av forvaltningsenheter og sentralisering av regnskap og utbetalingsoppgaver, samt endringer i arbeidsmarkedet, har redusert kostnadene ved de små enhetene. Dette gjelder selv om det tas hensyn til ekstrakostnader knyttet til smådriftsulemper (faste utgifter) og geografiske avstander knyttet til reiseavstander (reisetid og -utgifter). Den nye modellen viste derfor at det var behov for å omfordele ressurser fra en del fylker med mange små kommuner til Oslo og andre fylker i det sentrale østlandsområdet. Dette arbeidet er igangsatt, men må skje over flere år for å sikre en stabil tjenesteproduksjon og unngå oppsigelser. Det er også juridiske begrensninger knyttet til omfordeling av statlige ressurser på kort sikt, på grunn av kravet om at det skal finnes et NAV-kontor i samtlige kommuner (NAV-lovens § 13), samt at de lokale avtalene mellom kommune og stat om tjenestetilbudet ved det enkelte kontor (NAV-lovens § 14), gjør det vanskelig å foreta geografiske endringer av bemanningsfordelingen på kort sikt.

En vel så viktig forklaring på de store ressursforskjellene er at måloppnåelse og produktivitet ved de fylkesvise forvaltningsenhetene gjennom flere år har vært ulik mellom fylkene. Dette framgikk av Riksrevisjonens

¹² Se rapport av 30.04.2010: «Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV».

undersøkelse om effektiviteten ved NAVs ytelsesforvaltning.¹³ Dette har skapt ulikheter i bemanning mellom NAV-kontorene ved at fylker med høy produktivitet i forvaltningsenhetene har høyere bemanning i NAV-kontorene enn fylker med lav produktivitet i forvaltningsenhetene. Årsaken er at fylker som slet med lav produktivitet i sine forvaltningsenheter måtte styrke disse med ressurser fra NAV-kontorene.

Figur 3 synliggjør også at det er store forskjeller i ressursfordelingen innad i hvert fylke, noe som viser at det også er behov for å vurdere fylkenes egne kriterier for fordeling mellom kommuner og bydelers.

Størst belastning ved de store kontorene

Over så vi på statlige ressurser i forhold til brukergrunnlaget, basert på registerdata fra alle NAV-kontorene i landet. I mandatet for analysen ble det også vist til at arbeidsbelastningen per veileder har store variasjoner mellom fylker og kontorer. Gjennom en egen spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer ble det derfor innhentet informasjon om hvor mange brukere hver veileder innenfor kontorenes oppfølgingsenheter hadde ansvar for i sin brukerportefølje (til sammen 68 kontor). Disse dataene er basert på anslag som det knytter seg en del usikkerhet til. Ved gjennomgang og revisjon av kontorenes anslag valgte vi her å se på de enhetene ved kontorene som hadde ansvaret for oppfølging av langtidsbrukere, herunder kun personer med nedsatt arbeidsevne.¹⁴

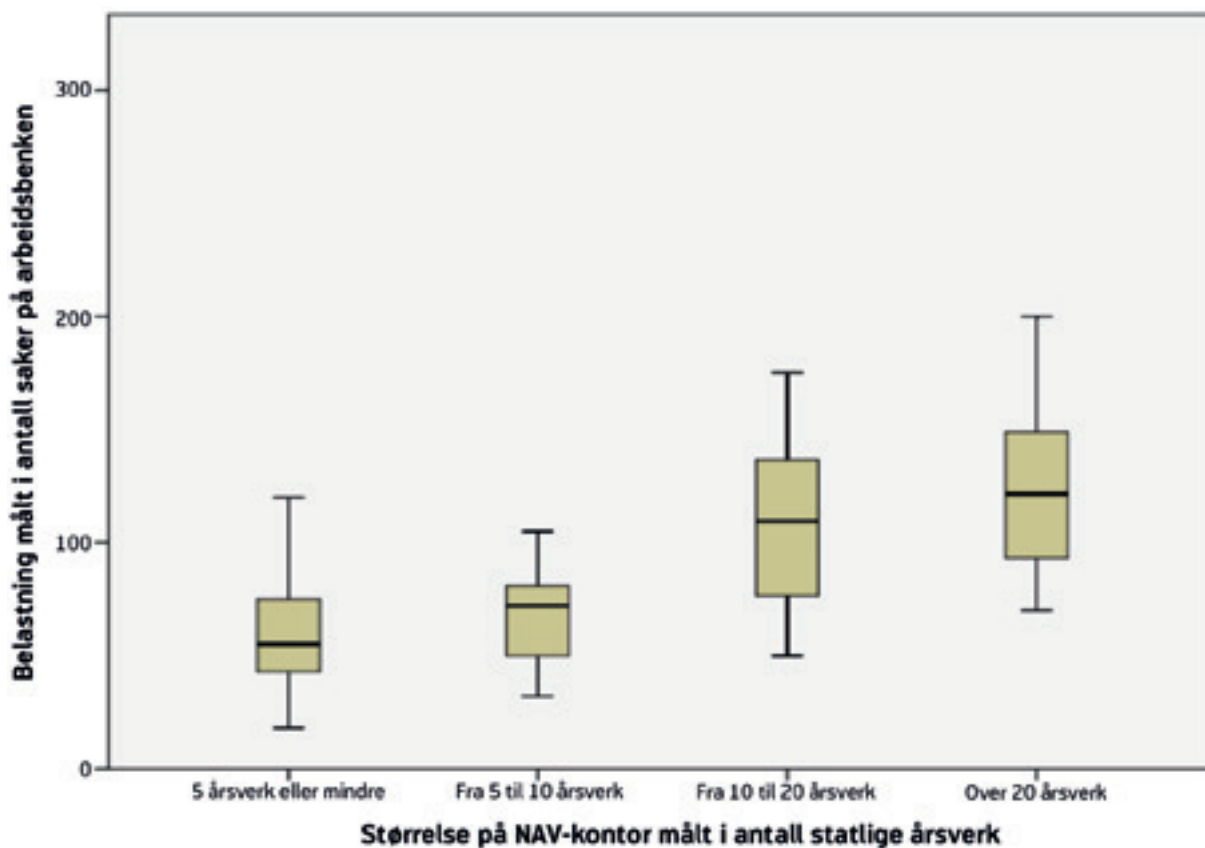
Resultatene viser at antall brukere med nedsatt arbeidsevne som hver veileder i gjennomsnitt har ansvar for varierer svært mye mellom kontorene i utvalget – fra om lag 30 til nærmere 300.¹⁵ I figur 4 har vi sett på hvordan dette belastningsmålet varierer med kontorstørrelse (målt i antall tildelte statlige stillinger). Vi finner at det er en positiv sammenheng mellom kontorstørrelse og brukerbelastning per

¹³ Dokument 3: 10 2011–2012. Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i ytelsesforvaltningen.

¹⁴ Det er innenfor denne gruppen at ressursutfordringene ble vurdert som størst, samtidig som datagrunnlaget er sikrere enn anslagene for de øvrige målgruppene.

¹⁵ Variasjonen kan også være stor innenfor ett og samme kontor, ettersom veilederne kan ha ulike typer arbeidsoppgaver.

Figur 4. Belastning (målt i antall saker på arbeidsbenken¹ per veileder), etter kontorstørrelse (målt i antall statlige årsverk)



¹ Omfatter her kun brukere med nedsatt arbeidsevne.

veileder. Det vil si at ved de små kontorene har hver veileder i gjennomsnitt ansvar for færre brukere enn veiledere ved de store kontorene.

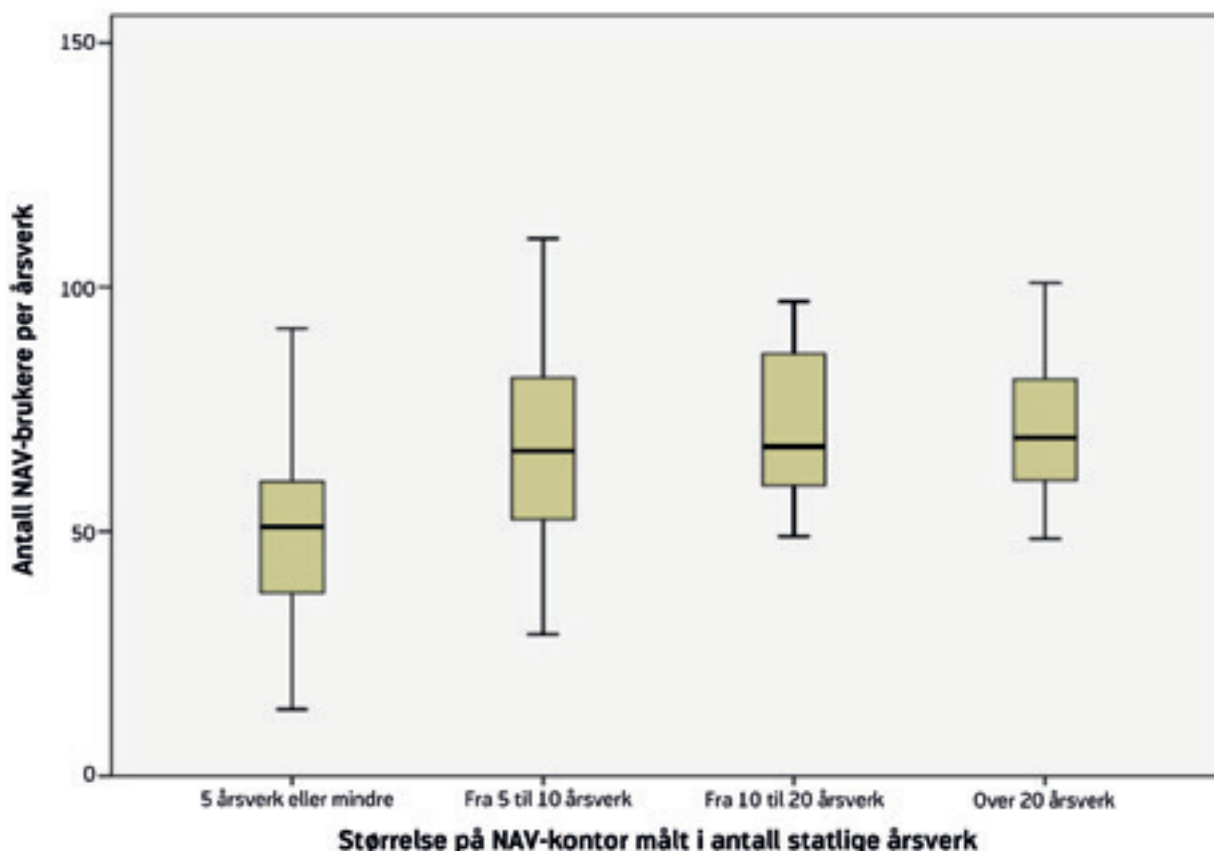
I figur 5 ser vi på sammenhengen mellom kontorstørrelse og et annet belastningsmål, nemlig antall NAV-brukere (alle brukergrupper) per tildelte statlige årsverk. Dette er et mål som indikerer hvorvidt kontorene har gode eller dårlige økonomiske rammevilkår. Her ser vi at de aller minste kontorene er godt bemannet, mens det er en tendens til at antall brukere i forhold til stillinger flater ut for kontorer med mer enn 5 statlige årsverk. At de aller minste kontorene har et bedre budsjett, skyldes i stor grad kravet om tilstedeværelse med en minimumsbemanning på tre statsansatte. 170 av landets 456 NAV-kontor er slike trepersonsenheter. For kontorene med over fem statsansatte ser vi ingen klare forskjeller i tilgangen på statlige ressurser. At

belastningen på veilederne likevel er større jo større kontorene er (slik figur 4 viser), kan reflektere at det finnes noen organisatoriske utfordringer knyttet til å være et stort kontor, blant annet ved at det går forholdsvis mer tid til administrative og styringsmessige oppgaver ved disse kontorene.

Det samme kommer fram i en regresjonsanalyse der vi har holdt antall NAV-brukere per statlige årsverk konstant.¹⁶ Det framgår der at antall brukere den enkelte veileder har «på arbeidsbenken» øker med økt kontorstørrelse, uavhengig av hvor mange brukere kontoret har totalt i forhold til antall årsverk. Dette er en ytterligere indikasjon på at det er organisatoriske og styringsmessige utfordringer ved de største kontorene. Denne

¹⁶ Tall ikke vist. Se rapporten om ressursundersøkelsen (NAV 2013) for detaljer.

Figur 5. Antall NAV-brukere per statlig årsverk, etter kontorstørrelse (målt i antall statlige årsverk).



hypotesen bekreftes også i de kvalitative intervjuene, hvor lederne ved flere av de store kontorene trakk fram at tiden som går med til å skape oversikt i saksporteføljen og arbeidsflyten er større enn ved mindre kontorer.

Kontorer med integrert oppgaveløsning har mindre belastning

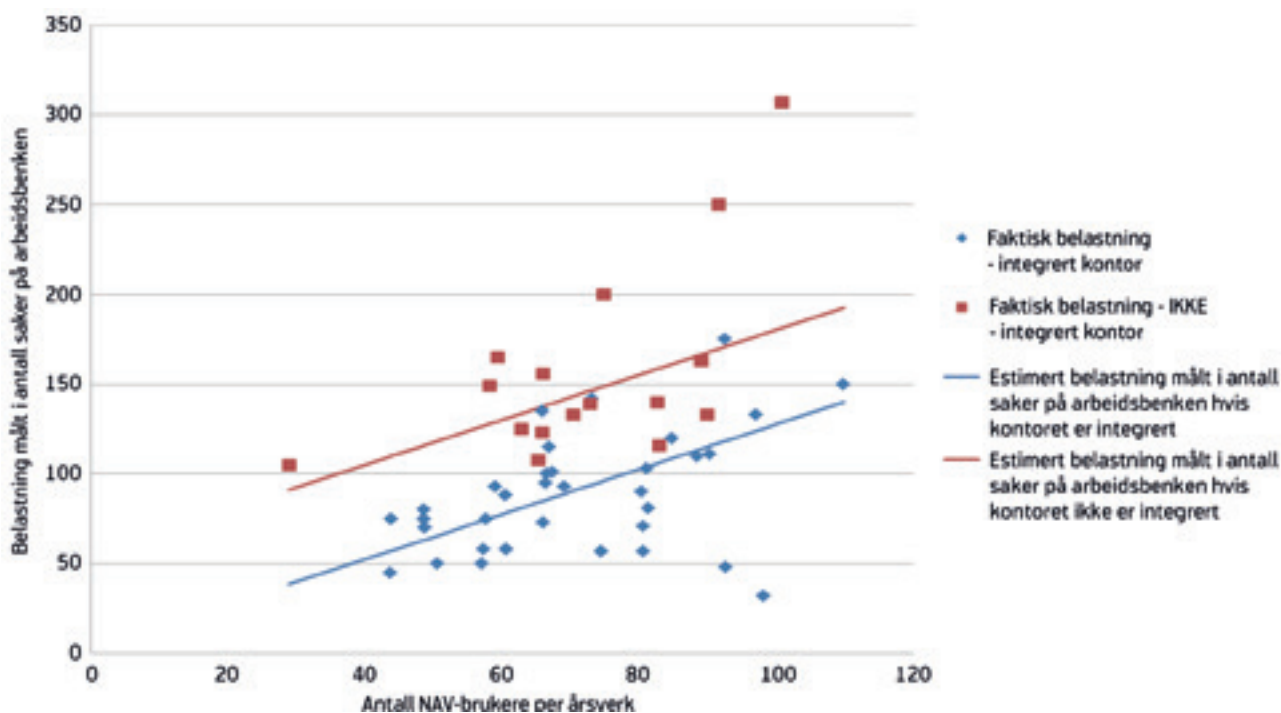
Alle NAV-kontorene består av en blanding av statlige og kommunalt ansatte, men man har valgt svært ulike modeller for organisering og samordning av de statlige og kommunale tjenestene innenfor kontoret (se faktaboks om NAVs organisering). De fleste kontorene er organisert med enhetlig ledelse, som innebærer at både de kommunale og statlige tjenestene er lagt under én felles leder. I Oslo og Bergen har de fleste kontorene todelt ledelse, det vil si at den statlige og kommunale delen ledes av henholdsvis en statlig og en kommunal leder. Disse kontorene har ofte felles publikumsmottak og etablerte samarbeidsrutiner knyttet til felles brukere. I tillegg til arbeidet innenfor de etablerte styringslinjene har de todelte kontorene derfor etablert tverrgående prosesser og felles møteplasser mellom kommune og

stat, som krever tid og ressurser. Blant kontorene med enhetlig ledelse, er det mange kontorer som har valgt å integrere de kommunale og statlige oppfølgingstjenestene, slik at kommunalt ansatte bidrar inn på statlige oppfølgingsoppgaver og omvendt.

Hvorvidt et kontor har valgt en slik integrert løsning eller ikke, ble derfor også en interessant dimensjon å trekke inn i de kvantitative analysene. Dette er gjort i figur 6, som viser hvordan arbeidsbelastningen arter seg innenfor kontorer med og uten integrert løsning. Belastningstallene for kontorer med integrert løsning er markert med blå farge – mens kontorene uten integrert løsning er røde. Totalt har 47 av de 67 kontorene i utvalget en integrert løsning. Den gjennomgående tendensen som kommer til syne, er at kontorer som har valgt en integrert oppgaveløsning har en klart lavere arbeidsbelastning målt i antall brukere per veileder.¹⁷

¹⁷ Kontorstørrelse er her holdt konstant, lik gjennomsnittlig antall statlige årsverk.

Figur 6. Estimert og faktisk belastning (målt i antall saker på arbeidsbenken per veileder), etter antall NAV-brukere per statlige årsverk. Kontorer med og uten integrert løsning



I figuren er dette tydeliggjort ved hjelp av estimerte trendlinjer for henholdsvis kontorer med og uten integrert løsning. Dette kan både reflektere at tilførselen av kommunale ressurser gir større og mer robuste oppfølgingsavdelinger, og at samordningen i seg selv har gitt effektiviseringsgevinster.

Figur 6 viser for øvrig sammenhengen mellom NAV-brukere per statlig årsverk og brukere med nedsatt arbeidsevne per veileder. At disse to målene samvarierer er naturlig, selv om det altså ikke er et «én til én»-forhold mellom de to (jf. diskusjonen over).

At kontorer med integrert løsning har lavere arbeidsbelastning blir understøttet av en del uttalelser i de kvalitative intervjuene. Flere ledere framhevet her at integrert oppgaveløsning har vært et viktig grep for å sikre ressurser til oppfølgingsarbeidet. Arbeidet er ved en del kontorer i stor grad eller helt integrert, ved at veilederne utfører de samme tjenestene uavhengig av om de er statlig eller kommunalt ansatt. Et av

kontorene la vekt på at dette også er hensiktsmessig dersom kontoret skal ivareta forutsetningene i den nye loven om sosiale tjenester i NAV-kontor, som legger til grunn at løsningen for den enkelte bruker også skal vurderes opp mot barneperspektivet, økonomi, bolig, og så videre.

Enhetlig ledelse og leders relasjon til kommunen ble av flere kontorer fremhevet som et mulighetsrom for å utnytte ressursene på en slik måte. I kontorer med todelt ledelse må de ta hensyn til at de har to «eiere» og kan derfor ikke organisere seg ut fra det de ser som mest hensiktsmessig for kontoret som helhet. Det ble her vist til eksempler hvor enkeltbrukere følger to parallelle oppfølgingsløp, et kommunalt og et statlig, med dobbeltarbeid og dobbel registrering i to ulike IT-system. Samtidig bruker både ledere og medarbeidere mye tid til etablering og gjennomføring av tverrgående kontakt og samarbeidsprosesser. I de mer integrerte kontorene var veilederne i liten grad opptatt av skillet mellom kommunale og statlige oppgaver. De var snarere opptatt av at de hadde

felles brukere, og ønsket å få brukerne bort fra sosialhjelp over i arbeid eller mer varige løsninger.

Knappe ressurser går utover kvaliteten på oppfølgingen

Selv om de fleste kontorene har kommet seg opp på akseptabel måloppnåelse for oppfølgingsarbeidet rent kvantitativt, er det et annet spørsmål om arbeidet som gjøres er av god nok kvalitet. Fra intervjuene med ledere og veiledere ute på kontorene tegnes det et bilde av en mindre tilfredsstillende situasjon bak måltallene. Særlig utfordrende synes situasjonen å være ved noen av de største kontorene. Her er det mange som oppgir at de ikke rekker å gjennomføre samtaler med brukere de mener har behov for tettere oppfølging. Mange brukere per veileder skaper mengdeproblematikk. Man bruker mye tid på å skaffe seg oversikt over brukerporteføljen, og arbeidshverdagen er mange steder preget av mangel på struktur. Flere av informantene pekte her på at dette går utover evnen til å gjennomføre en god planlegging og prioritering av brukersamtalene. Kartleggingen av tidsbruken ved kontorene viste at antall brukersamtaler per uke per veileder varierer fra to til ti samtaler per uke. Dette gjaldt særlig i store kontorer hvor ulike former for «ikke-planlagt» brukerkontakt legger beslag på nesten like mye tid for veilederne som det planlagte oppfølgingsarbeidet. Dette kan være brukere som tar kontakt utenom avtalte tidspunkter for å få snakke med sin veileder, og som etter de fastsatte målkravene skal ha tilbakemelding innen 48 timer etter henvendelsen. Slike løpende henvendelser representerer uforutsigbarhet i en fra før av presset arbeidshverdag.

Det er en gjennomgående tendens at mange ledere og saksbehandlere mener de har for svak arbeidsmarkedskompetanse til å etterleve mottoet om «arbeid først». Ved flere kontorer framstår markedsarbeidet som fragmentert og noen steder nærmest fraværende, noe som indikerer at det er behov for å gjennomføre en bred satsing på utvikling av kontorenes arbeidsmarkedskompetanse. Kartleggingen viste også at det samtidig går for mye tid til administrative oppgaver som skanning av utgående post og generell dokumentbehandling.

Arbeidsevnevurderingene spiller en nøkkelrolle innenfor det nye oppfølgingsregimet. Det er tidligere blitt påpekt store utfordringer knyttet til en god implementering av den nye metodikken, blant annet ved at brukerne i for liten grad er blitt involvert og at vurderingene ikke er nok orientert mot muligheter i arbeidsmarkedet (Proba, 2011; 2012). Funnene i de kvalitative intervjuene våre bekrefter i stor grad dette bildet. Det er stor variasjon i forståelsen av metoden, og kompetansen til å produsere vurderingene i tråd med intensjonene synes å være mangelfull.

Oppsummering – avslutning

Resultatene fra analysen gir indikasjoner på at det fortsatt er mulig å effektivisere kontorene både når det gjelder arbeidsgiverkontakten og oppfølgingsarbeidet. Imidlertid er resultatforskjellene så små, særlig innenfor oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne, at gevinstmulighetene ved gjennomføring av organisatoriske endringer og effektiviserings tiltak vil være begrenset på kort sikt.

Registerdata viser at de økonomiske rammer varierer mellom fylker og NAV-kontorer, og at dette gir store forskjeller i antall brukere hver veileder har ansvar for. Antallet varierer fra om lag 30 til 300 brukere med nedsatt arbeidsevne per veileder.

Kapasitetsutfordringene ved kontorene gir seg utslag i lavere hyppighet i brukeropfølgingen, varierende kvalitet på avklarings- og oppfølgingsarbeidet og for lite kontakt mot arbeidsgiverne. Disse forskjellene har dels sammenheng med «ettervirkninger» fra de gamle ressursfordelingskriteriene som ble benyttet ved budsjettfordelingene før NAV-reformen. Budsjettfordelingen mellom de ulike enhetene i NAV er derfor ikke tilstrekkelig justert i samsvar med de relativt store omstruktureringene av organisasjon, ytelsesforvaltning og tjenesteproduksjon som er gjort etter 2006, men som nevnt må omfordelinger skje gradvis over en lengre periode.

Ved siden av budsjettforskjellene synes variasjonen i arbeidsbelastning mellom kontorene å være påvirket av kontorstørrelse og graden av integrasjon og samordning av de kommunale og statlige veiled-

ningstjenestene. Kontorer som har valgt å integrere oppfølging av langtidsbrukere og de kommunale veilednings- og rådgivingstjenestene i samme enhet har gjennomgående lavere brukerbelastning. Dette kan skyldes at tilførselen av kommunale ressurser gir større og mer robuste oppfølgingsenheter. I tillegg kan samordning av kommunale og statlige tjenester overfor felles brukere ha gitt gevinster.

Intervjuene av ledere og medarbeidere ved kontorene viste at en del større kontorer har høy arbeidsbelastning på grunn av organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Dette kan ha sammensatte årsaker: Mer krevende samarbeidsprosesser i større kontorer med todelt ledelse mellom kommune og stat, større ledelsesutfordringer, og mangel på styringsmodeller og verktøy for å få oversikt og innsikt i prosessene ved kontoret.

Resultatene fra kartleggingen bekrefter at NAV-kontorene har en krevende ressursituasjon på oppfølgingsområdet. Selv kontorer som har iverksatt mange interne tiltak for å effektivisere og frigjøre tid både til brukeroppfølging og arbeidsgiverkontakt, gir uttrykk for at kapasiteten ikke er tilstrekkelig til at brukeroppfølgingen vil være av god nok kvalitet.

På bakgrunn av resultatene fra denne kartleggingen og anbefalinger fra arbeidsgruppen, er det allerede i budsjettprosessen for 2014 iverksatt tiltak for å utjevne ressursforskjellene mellom fylker og kontorer. Fordelingen er basert på en revidert budsjettfordelingsmodell med utgangspunkt i de endringene i organisasjonsstrukturen som ble gjennomført fra 1. januar 2013.

Viktige steg videre i arbeidet er å vurdere kontorstruktur og andre bindinger for å sikre en mer fleksibel anvendelse av ressursene på tvers av geografi og organisasjonsstruktur, samt gjennomføring av effektiviserings- og omstillingstiltak som kan styrke oppfølgingsarbeidet på sikt. En viktig del av dette arbeidet vil være å se nærmere på hvordan

samarbeidsløsninger med kommunene kan videreutvikles. Kompetanseutfordringene knyttet til markedsarbeid og arbeidsrettet brukeroppfølging er allerede innarbeidet i etatens kompetansestrategi og pekt ut som de mest prioriterte kompetanseegrepene for 2014. Det er utviklet egne opplæringstiltak for dette arbeidet.

Referanser

- Hagen (2010a) *NAV's organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV* (avgitt 30.april 2010). Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Hagen (2010b) *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. (avgitt 25.juni 2010). Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NAV (2011) *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011–2020*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2013) *Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene. Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Riksrevisjonen (2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Dokument 3: 10 (2011–2012).
- Prop. 1 S (2013–2014) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014. Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Proba (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport. Proba-rapport 2011-06*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsundersøkelse. Proba-rapport 2011-06*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.