

Hva sier brukerne om møtet med NAV-kontoret?

Av: MARTIN HEWITT

SAMMENDRAG

Våren 2007 ble det gjennomført en brukerundersøkelse rettet mot personbrukere ved de 25 første pilotkontorene i NAV. Resultatene viste at brukerne i stor grad var fornøyd med tjenestene NAV leverte. Dette tyder på at man så langt har oppnådd et av de viktigste målene for Arbeids- og velferdsetaten i reformperioden, nemlig å opprettholde tilbudet til brukerne. En høy andel av brukerne oppga at de var fornøyd med NAVs service helhetlig sett, og en relativt høy andel svarte at de mente det var positivt at de to tidligere statsetatene og kommunens sosialtjeneste var slått sammen. Når det gjelder tilgjengelighet var brukerne ved pilotkontorene fornøyd med ventetiden når de besøkte kontoret. Resultatene på ventetid på telefon var imidlertid dårligere enn de var ved en tidligere undersøkelse.

På spørsmål om brukermedvirkning, oppga brukerne at de var fornøyde, noe som kan være et uttrykk for at etatens prioriteringer på dette området har gitt resultater. Både når det gjelder ventetiden ved besøk til pilotkontoret og brukermedvirkning er det imidlertid grunn til å tro at også det gode arbeidsmarkedet har hatt betydning for resultatene.

De fleste brukerne hadde stor tillit til Arbeids- og velferdsetatens arbeid, og var i stor grad enige i at NAV ivaretok deres rettigheter. Tilfredsheten blant de yrkeshemmede hadde imidlertid gått ned sammenlignet med 2006.

Det er en tendens i undersøkelsen til at svarene varierer mellom ulike brukergrupper. Generelt kan det virke som at de brukerne som mottar tjenester/ytelser der saksbehandler må bruke mye skjønn eller som har aktivitetskrav knyttet til seg, er mindre fornøyd. Dette er i tråd med funn som er gjort i tidligere brukerundersøkelser.

NAV REFORM: OPPRETTELSEN AV NAV-KONTOR

Et sentralt element i NAV reformen er opprettelsen av NAV-kontor i alle landets kommuner, hvor den nye stats-etaten slås sammen med deler av kommunens sosialtjeneste. I hver kommune skal det lages lokale samarbeidsavtaler mellom stat og kommune, for å legge til rette for samarbeid og definere innholdet i NAV-kontoret. Omorganiseringen skal være med på å realisere de tre hovedmålene i NAV reformen: Flere i arbeid og færre på passive ytelser, forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse til brukernes behov, samt få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. De nye NAV-kontorene har som hovedoppgave å følge opp og veilede etatens brukere, mens vedtaksbeslutningen flyttes ut til spesialenheter. Utrulling av nye NAV kontor skal skje puljevis fram til og med 2009.

PILOTKANTORENE

I oktober 2006 ble det etablert 25 pilotkontor. Hvert fylke fikk minst ett kontor. Målet med etableringen av piloter var å skape et erfaringsgrunnlag for opprettelsen av NAV-kontor i alle kommuner. Det var stor variasjon når det gjaldt størrelse på de forskjellige kontorene, og tjenestetilbudet varierte avhengig av hvilke tjenester kommunene valgte å legge til pilotene.

NULLPUNKTUNDERSØKELSEN

Både Aetat og trygdeetaten har gjennomført brukerundersøkelser jevnlig de siste årene. I begynnelsen av 2006

begynte man imidlertid å samarbeide om disse undersøkelsene, og en felles nullpunktundersøkelse ble gjennomført våren 2006. Man ønsket blant annet å teste ut et felles oppsett ved å ta med spørsmål knyttet til noen av utfordringene etaten vil møte i reformperioden. Et av formålene med undersøkelsen var også å måle brukererfaringer før sammenslåingen, slik at man senere kunne vurdere endringer og effekter ved de tjenestene som tilbys ved både gamle og nye enheter. På den måten kunne man legge til rette for gode analyser av brukertilfredsheten knyttet til NAVs tjenester.

PILOTUNDERSØKELSEN: METODE

I mai 2007 ble det gjennomført en brukerundersøkelse ved de 25 første pilotkontorene. Utvalget bestod av 630 brukere¹. Brukere av sosialtjenesten var ikke med i undersøkelsen. Årsaken var at staten ikke har tilgang på kommunens registre. Respondentene ble stilt spørsmål som gikk på hvor fornøyd de var helhetlig sett, og hvor fornøyd de var med organiseringen og tilgjengeligheten i pilotkontorene. Respondentene ble også spurt om brukermedvirkning, tillit og forventninger til NAV². En del av spørsmå-

¹ På grunn av utvalgets størrelse vil en del av resultatene som viser forskjeller over tid eller mellom grupper ikke være signifikante, men der hvor det er interessante tendenser vil disse allikevel bli referert.

² Ettersom det ikke finnes sammenlignbare resultater fra tidligere undersøkelser på de fleste spørsmålene på disse områdene, er tolkningen forbundet med en viss usikkerhet. Det har vært hevdet (Rolland 2004) at brukerundersøkelser som metode forutsetter at det blir etablert tidsserier, slik at man kan måle endring.

lene hadde ikke vært stilt i tilsvarende undersøkelser tidligere, og gikk blant annet på sammenslåingen av sosialtjenester, arbeid og trygd. Mange av spørsmålene har imidlertid også vært benyttet i en brukerundersøkelse i 2006, og i tidligere undersøkelser. Et viktig mål for Arbeids- og velferdsetatens arbeid i reformperioden har vært å opprettholde tilbudet til brukerne. Ved å sammenligne resultatene fra pilotundersøkelsen med resultatene fra 2006, får man en indikasjon på om omstillingen har gått ut over de tjenestene som tilbys ved kontorene. Her kan utenforliggende faktorer som den økonomiske høykonjunkturen og utviklingen på arbeidsmarkedet også spille inn på resultatene.

DE FLESTE ER FORNØYD MED NY ORGANISERING

65 prosent av brukerne ved pilotkontorene var enige i at det var positivt for dem at tre kontor har blitt slått sammen (Figur 1). Tanken om at brukeren kun skal måtte gå igjennom én dør er vesentlig i NAV-reformen. Analyser av registerdata (regjeringen.no 2004) har imidlertid vist at det bare er om lag 15 prosent av brukerne som fikk ytelser fra mer enn én etat, og på bakgrunn av dette må det kunne sies å være et godt resultat at så mange som 65 prosent mener at sammenslåingen er positiv for dem. Noe av årsaken kan trolig være at etableringen av nye kontor i hver kommune for mange innebar at det ble kortere reisevei. En annen årsak kan være at en del brukere har vandret mellom ytelser fra de to tidligere statlige etatene og sosialtjenesten, og derfor ser en fordel ved at disse etatene har blitt slått sammen.

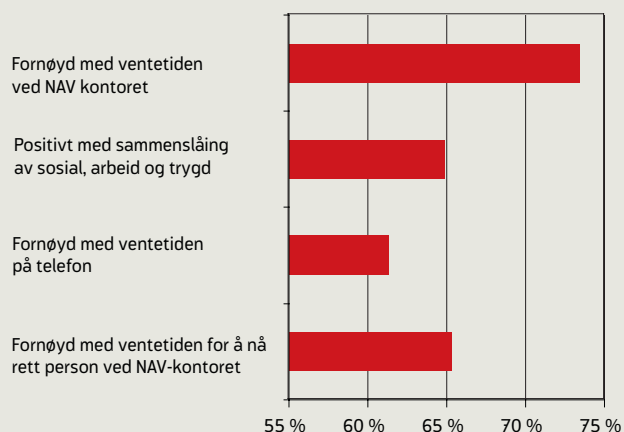
En av utfordringene ved å opprette felles kontor for de to statlige etatene og sosialtjenesten er å få en førstelinje

som fungerer bra, slik at brukeren raskt kan få svar på sin henvendelse og eventuelt bli henvist videre til riktig saksbehandler. Brukerne ble spurt om de var fornøyd med ventetiden for å få kontakt med rett person. Her svarte 65 prosent av de var fornøyd. Til sammenligning var 73 prosent fornøyd med den generelle ventetiden ved NAV-kontoret. Bakgrunnen for dette kan være at det tar kort tid å komme fram til en person i fronttjenesten, men at det tar lengre tid å bli henvist videre. Bedringen i arbeidsmarkedet har trolig ført til noe færre brukere ved pilotkontorene, og kan ha bidratt til at de fleste opplever at de raskere kommer i kontakt med noen i front.

Andelen som var fornøyd med ventetiden på telefon var på 61 prosent, vesentlig lavere enn andelen som var fornøyd med ventetiden ved besøk (73 prosent). Resultatene for ventetiden ved besøk lå på samme nivå i 2007 som den gjorde i nullpunktundersøkelsen i 2006. Hvis man sammenligner resultatene for ventetid på telefon med tilsvarende tall fra undersøkelsen i 2006, ser man imidlertid at det har vært en negativ utvikling. For brukere av tjenester som tidligere lå under trygdeetaten, har det vært en nedgang på 10 prosent når det gjelder andelen som var fornøyd (Figur 2). Nedgangen blant brukere av tjenester som tidligere lå i Aetat er ikke statistisk signifikant, men tendensen går i samme retning.

Når det gjelder tilgjengelighet, har det tradisjonelt vært en forskjell mellom Oslo og andre fylker. Brukerne i Oslo har som regel vært minst fornøyd, noe som gjerne er blitt forklart ved at Oslo-kontorene skal betjene en mye større gruppe brukere. Ved å dele opp pilotkontorene i tre grupper (små, mellomstore og store), er det mulig å se i hvilken grad størrelsen på kontoret påvirker fornøydhet når det gjelder tilgjengelighet. Resultatet viser at det er en tendens til at jo mindre kontorene er, jo mer fornøyd er bru-

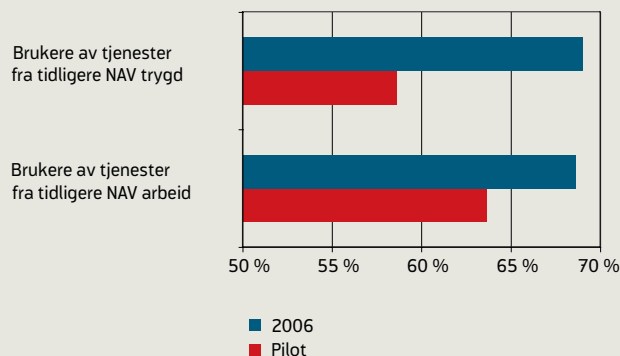
Figur 1:
Ny organisering og tilgjengelighet*



*Søylene viser prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært misfornøyd/uenig og 6 er svært fornøyd/enig.

KILDE: NAV

Figur 2:
Fornøyd med ventetid på telefon*



* Søylene viser prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

KILDE: NAV

kerne når det gjelder ventetiden ved besøk. Ser man på ventetiden på telefon er det dessuten en klar sammenheng mellom størrelse og fornøydhet blant brukerne. Små og mellomstore kontor har gode resultater, mens de store har vesentlig mindre fornøyde brukere på dette området. Sammenlignet med tidligere undersøkelser, er store kontor overrepresentert i utvalget i pilotundersøkelsen. Dette kan være med på å forklare at brukerne virker mindre fornøyd enn de var i 2006.

GODE RESULTATER PÅ BRUKERMEDVIRKNING

Brukerkontakt og oppfølging er de viktigste fokusområdene ved de nye NAV kontorene, ettersom forvaltningsoppgaver etter hvert skal flyttes ut til spesialenheter. Et av hovedmålene med reformen er å forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse tjenestene til brukernes behov. Å kunne tilpasse tjenestene til brukernes behov avhenger av høy grad av brukermedvirkning. Figur 3 viser at brukerne ved pilotkontorene i stor grad opplevde at de ble lyttet til og kunne påvirke hvilken løsning som ble valgt i deres sak.

Brukerne er i veldig stor grad enige i at de fikk tilstrekkelig med tid til å forklare sin situasjon. Hvis man skal se resultatene i sammenheng med situasjonen på arbeidsmarkedet, er det ikke overraskende at nettopp dette spørsmålet får høy score. Mindre trykk på hvert kontor burde gi saksbehandlere bedre mulighet til å bruke mer tid på hver enkelt bruker. Dersom arbeidsmarkedet var en viktig faktor burde man dessuten forvente at brukerne tilknyttet tjenester som tidligere lå under Aetat var mest fornøyd. Det var imidlertid ingen forskjell i fornøydhet mellom brukerne tilknyttet de to tidligere etatene. De samlede resultatene på brukermedvirkning kan også være et resultat av vektleggingen som har vært av brukermedvirkning i pilot-

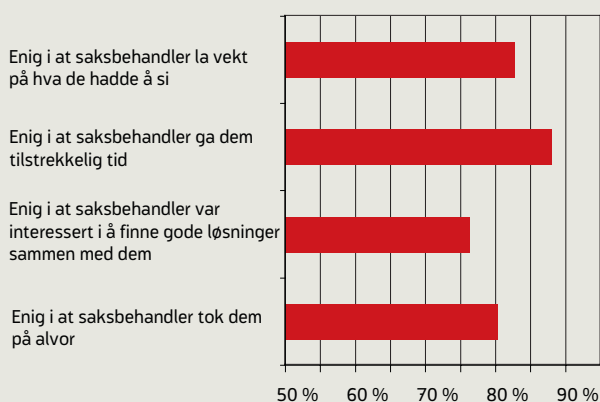
kontorene, blant annet i forbindelse med en egen opplæringspakke på området.

TILLIT TIL NAV

For at NAV skal kunne fungere i tråd med intensjonene i NAV-reformen, er man avhengig av at etaten har stor grad av tillit blant brukerne og allmennheten for øvrig. Dette gjelder på generelt nivå, og mer spesifikt ved at brukerne må ha tillit til kompetansen hos etatens ansatte og deres evne til å ivareta brukernes rettigheter. I en omstillingsfase vil tilliten til etaten kunne bli satt på prøve, spesielt dersom omstillingen går ut over den vanlige produksjonen og tjenesteytingen som brukerne forventer. I undersøkelsen ble utvalget fra pilotkontorene spurt om de hadde tillit til Arbeids- og velferdsetatens arbeid i sin helhet, og 68 prosent svarte at de hadde stor tillit til dette arbeidet (Figur 4).

68 prosent var også enig i at NAV ivaretar deres rettigheter. Dette var omtrent samme resultat som i 2006. Det betyr imidlertid over 30 prosent av brukerne hadde lav eller ingen tillit til at NAV ivaretok deres rettigheter. Dersom man sammenligner svarene til de ulike brukergruppene i pilotundersøkelsen med resultatene fra 2006, viser det seg at det kun er en statistisk signifikant forskjell når det gjelder yrkeshemmede. Mens 72 prosent av de yrkeshemmede svarte at de var enige i at deres rettigheter ble ivaretatt i 2006, var endelen sunket til 61 prosent i 2007. Man skulle ikke forvente en slik forskjell, spesielt med tanke på at denne gruppen er en av de som burde ha mye å tjene på et tettere samarbeid mellom de to tidligere statlige etatene og kommunen. Mange personer i denne gruppen har tidligere vandret mellom ytelser i de tidligere etatene. En forklaring på dette kan være at en del yrkeshemmede har fått ny saksbehandler i forbindelse med

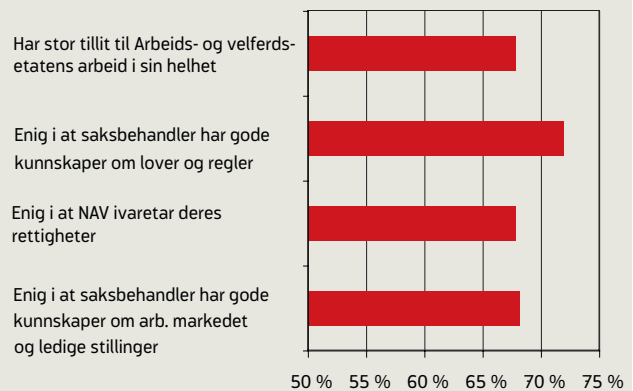
Figur 3:
Brukermedvirkning (personer som har hatt samtale)*



*Søylene viser prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært uenig og 6 er svært enig.

KILDE: NAV

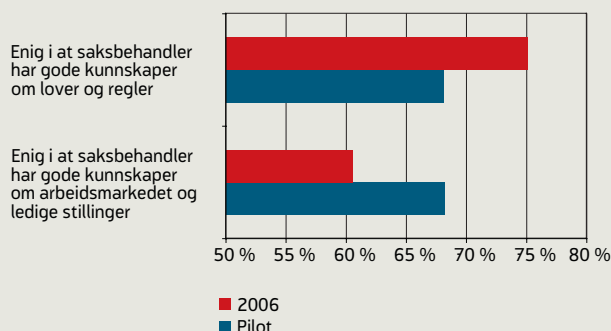
Figur 4:
Tillit*



* Søylene viser prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært liten tillit/svært uenig og 6 er svært stor tillit/svært enig.

KILDE: NAV

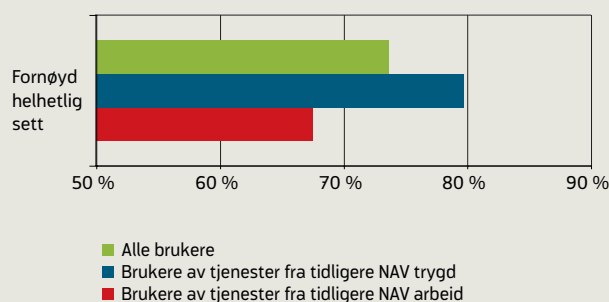
Figur 5:
Tillit til saksbehandleres kompetanse
(brukere av tjenester fra tidligere NAV arbeid)*



* Søyene viser prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært liten tillit/svært uenig og 6 er svært stor tillit/svært enig.

KILDE: NAV

Figur 6:
Fornøyd helhetlig sett*



* Prosentandel som svarer 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

KILDE: NAV

omorganiseringen, og av den grunn ikke føler seg trygge på at deres rettigheter blir ivaretatt. Denne forklaringen støttes av at det var en tendens til at yrkeshemmede i pilotundersøkelsen var mindre enige i at saksbehandler hadde gode kunnskaper om lover og regler som gjaldt deres sak, sammenlignet med resultatene i 2006.

Alle som hadde hatt et møte eller en samtale med saksbehandler de siste 6 månedene ble spurt om hvilken tillit de hadde til saksbehandleres kjernekompetanse innenfor noen områder etaten skal forvalte. 72 prosent var enig i at saksbehandler hadde gode kunnskaper om lover og regler som gjaldt deres sak. Blant arbeidssøkerne var det 68 prosent som var enig i at saksbehandler hadde gode kunnskaper om arbeidsmarkedet og ledige stillinger. Når det gjaldt brukere som benyttet tjenester og stønader som tidligere tilhørte trygdeetaten, var andelen som var enig i at saksbehandler hadde gode kunnskaper om lover og regler omtrent på samme nivå som i 2006 (76 prosent). Om man sammenligner svarene til brukere av tjenester som tidligere lå under Aetat med resultatene for tilsvarende gruppe i 2006, var det imidlertid en tendens til at brukerne ved pilotkontorene hadde mindre tillit til saksbehandleres kompetanse når det gjaldt lover og regler (Figur 5). Som nevnt var det dessuten en tendens til at det var yrkeshemmede som var blitt mindre enige i at saksbehandlere hadde god kompetanse på lover og regler.

For arbeidssøkerne tilknyttet pilotkontorene var det i tillegg en tendens til at denne gruppen var blitt mer enig i at saksbehandlerne hadde gode kunnskaper om arbeidsmarkedet og ledige stillinger i 2007 enn de var i 2006. En forklaring kan være at det bedre arbeidsmarkedet har gjort det lettere for saksbehandlere å finne relevante stillinger til brukerne, og dermed har kunnet yte en bedre service på området.

BRUKERNE FORNØYD HELHETLIG SETT

Brukerne i pilotundersøkelsen ble bedt om å tenke tilbake på deres erfaringer med NAVs service, og bedt om å svare på hvor misfornøyd eller fornøyd de var med den service de hadde fått fra NAV helhetlig sett (Figur 6). 74 prosent svarte at de var fornøyd. At andelen fornøyde brukere er på et såpass høyt nivå til tross for en omfattende omstilling i etaten, tyder på at man har klart å opprettholde servicen overfor brukerne samtidig som det ble opprettet pilotkontor. Det er også et tegn på at man har klart å innfri en del av brukernes forventninger, spesielt i forhold til at kontakten med arbeids- og velferdsordningene skulle bli mye enklere når Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ble slått sammen. Det kan argumenteres for at brukertilfredshet bør beskrives som forholdet mellom brukernes erfaring av tjenestene og deres forventninger til tjenestene (Andreassen og Lunde 2001). Dersom man sammenligner brukere av tidligere trygdetjenester med brukere av tjenester som tidligere lå under Aetat, viser det seg at det er relativt stor forskjell når det gjelder fornøydhet. Dette kan trolig forklares ved at de to tidligere statsetatene hadde meget ulike brukergrupper.

DEN IDEELLE ARBEIDS- OG VELFERDSETAT

Brukerne ble også spurt om hvor nært opp til den ideelle arbeids- og velferdsetat dagens NAV ligger. 59 prosent mente NAV lå nært opp til idealet³, noe som må kunne sies å være et ganske bra resultat. Svarene kan tyde på at brukerne er fornøyd med den omorganiseringen som er gjort i pilotkommunene. Det blir interessant å følge utvik-

³ Alternativ 4-6 på en skala fra 1-6, der 1 er svært fjernt og 6 er svært nært.

lingen på dette området videre, spesielt i lys av de store endringene som kommer i NAV når det gjelder opprettelsen av nye forvaltningsenheter, nytt tiltaksregelverk og ny stønad for midlertidig inntektssikring. Spørsmålet blir blant annet i hvilken grad disse endringene kan bidra til at brukerne mener NAV nærmer seg idealet.

STOR VARIASJON I BRUKERTILFREDSHET MELLOM ULIKE BRUKERGRUPPER

Nullpunktundersøkelsen i 2006 viste at tjenester/ytelser der saksbehandler i liten grad må bruke skjønn gjerne har en høy andel tilfredse brukere. Resultatene fra pilotundersøkelsen viser samme tendens. Brukere av helsetjenester, familieytelser og mottakere av alderspensjon er i stor grad fornøyd. Det samme gjelder sykepengemottakere. Ordinære arbeidssøkere, yrkeshemmede, brukere som søker hjelpemidler og uførepensjonister var mindre fornøyd med servicen fra NAV. Resultatene viser også en tendens til at de ytelsene som har et krav til aktivitet, for eksempel attføringspenger (yrkeshemmede) og dagpenger (ordinære arbeidssøkere), ikke har like fornøyde brukere som de ytelsene som innvilges når gitte, formelle, vilkår er oppfylt.

Når det gjelder tilliten til Arbeids- og velferdsetatens arbeid i sin helhet, er det en tendens til at personer som har søkt om hjelpemidler eller er mottakere av uførepensjon har lavest tillit. Disse to gruppene, i tillegg til ordinære arbeidssøkere, er også de gruppene som svarte minst positivt på spørsmålet om hvor langt unna den ideelle arbeids- og velferdsetat dagens NAV ligger. Svarene kan tyde på at den omfattende skjønnsutøvelsen som er forbundet med disse tjenestene, gjør at det er vanskeligere å oppnå tillit hos brukerne til at dette skjønnet blir utøvd på riktig måte.

Det kan være lettere å oppnå tillit hos brukere av mer regelstyrte ordninger.

70 prosent av brukerne ved pilotkontorene mente at NAV innfridde forventningene deres. Dette må sies å være et bra resultat. Tatt i betraktning de forventningene som er skapt til NAV-reformen, blant annet gjennom media, kunne man forventet at resultatene for pilotkontorene hadde vært dårligere. Når det gjelder forventningene til NAV, så er det også en tendens til at det er en del variasjon mellom brukergruppene. Yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere føler i liten grad at deres forventninger er innfridd. Dette kan muligens relateres til fokuset som har vært på arbeidslinjen i den nye etaten, og at disse gruppene av den grunn kan ha hatt høyere forventninger enn andre brukere. En annen årsak kan være at disse brukerne, i motsetning til mottakere av blant annet sykepenger, pensjon og helsetjenester, har aktivitetskrav knyttet til ytelsen sin. Dette gjelder spesielt dagpengemottakere. Dersom en del av de yrkeshemmede og dagpengemottakerne ikke var forberedt på å måtte innfri slike aktivitetskrav, kan det ha bidratt til at de i liten grad følte at deres forventninger til tjenesten ble innfridd.

REFERANSER

- Andreassen, Wallin Tor, Tormod Lunde (2001). *Offentlige tjenester, prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brukerundersøkelser i NAV, artikkel i Arbeid, velferd og samfunn, desember 2006.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/NOUer/2004/NOU-2004-13/4/5.html?id=373279>
- Rolland, Asle (2004) *Evalueringsprosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet*. Rapport SSB, 2004/7. Oslo: SSB/BI.