



# Innst. 294 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2011–2012)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv res- sursutnyttelse i Nav**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1.1 Innledning**

Arbeidsdepartementet har det overordnede ansvaret for politikken knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd i Norge. Innenfor Arbeidsdepartementets ansvarsområde er arbeids- og velferdsetaten det mest sentrale virkemiddelet for å iverksette regjeringens politikk. Arbeids- og velferdsetaten forvaltet i 2011 velferdsordninger med utgifter på nær 300 mrd. kroner. Om lag halvparten av Norges befolkning er årlig i kontakt med etaten, og samlet sett har etaten rundt 2,8 millioner brukere. Ytelsene som forvaltes av etaten, har stor betydning for både enkeltindivider og samfunnet som helhet.

En hovedmålsetting for Nav-reformen var at en ny etat skulle skape samarbeid og integrering om saksfelt som tidligere var fordelt på to statlige etater og på kommunene. Opprettelsen av én etat skulle resultere i at gamle etatsskinner skulle bli bygget ned, og at en ny yrkesrolle skulle etableres innen Nav, basert på målene om arbeidsretting og brukerretting. I St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning framgår det at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte, og at en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på rette tiltak og tjenester, og mot at de tjenester som ytes, frambringes uten unødig ressursbruk.

I St.prp. nr. 46 (2004–2005) framgår det at Nav-kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og at de skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Av proposisjonen framgår det også at funksjoner hvor brukernærhet ikke er nødvendig, skal kunne ivaretas gjennom spesialiserte enheter med regional eller landsdekkende funksjon. Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at en av hensiktene bak opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene var å sikre bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting som følge av kortere saksbehandlingstid, høyere kvalitet i vedtak/informasjon og likebehandling.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la 20. mars 2009 fram St.prp. nr. 51 (2008–2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til arbeids- og velferdsetaten. Her beskriver departementet de store utfordringene etaten har, og varsler at det fortsatt er stor risiko for svakheter i ytelsesforvaltningen. I Innst. S. nr. 220 (2008–2009) understreket arbeids- og sosialkomiteen at det er kritisk viktig at den samlede arbeids- og velferdsetaten fungerer tilfredsstillende og innfrir de forventninger og krav Stortinget har stilt.

I Prop. 1 S (2009–2010) skriver departementet at også 2010 vil være et krevende år for Nav. Etatens ressursramme i 2010 er utvidet med 154,2 mill. kroner sammenliknet med vedtatt budsjett for 2009. Departementet peker på at reduksjon av saksbehandlingstider og nedbygging av restanser vil være særlig prioriterte områder for Nav i 2010. Det pekes videre på at arbeids- og velferdsetaten samtidig skal arbeide systematisk for å bedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen, slik at det kan dokumenteres at den enkelte har fått riktig ytelse, og at arbeidet med den enkelte sak utføres mer effektivt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer den statlige delen av etaten gjennom to separate styringslinjer: spesialenhetslinjen og fylkeslinjen. I fylkeslinjen inngår Nav-kontorene og NAV Forvaltning, som er de enhetene i hvert fylke som samarbeider om arbeidet med ytelsesforvaltningen.

Formålet med revisjonen er å undersøke om Nav har etablert en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen, og å identifisere organisatoriske og styringsmessige årsaker til at ressursutnyttelsen varierer mellom fylkene.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning i fylkeslinjen?
2. I hvilken grad har arbeids- og velferdsetaten systemer, styringspraksis og prosesser som sikrer effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen?
3. I hvilken grad følger Arbeidsdepartementet i sin etatsstyring opp at bruken av ressursene og virkemidlene i fylkeslinjen i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning er effektiv?

## 1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst ved bruk av statistikk, intervjudata, saksmappgjennomgang og dokumentanalyse. Alle intervjudata som inngår i undersøkelsen, er verifisert. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhentingene.

## 1.3 Oppsummering av funnene

### 1.3.1 Økte ressursrammer, men fortsatt svake resultater og manglende måloppnåelse

Undersøkelsen viser at det samlede antallet restanser (saker til behandling) i Navs fylkeslinje er redusert fra august 2008 til desember 2010. Likevel er restansene i desember 2010 kun marginalt lavere enn restansene i januar 2007. Det framgår av undersøkelsen at flere saksområder (blant annet pensjonsområdet) er tatt ut av fylkeslinjen i løpet av perioden 2007 til 2010. Dette har ført til reduksjon i samlet restansenivå og saksinngang.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter normtidskrav for utvalgte ytelser i fylkeslinjen i det årlige mål- og disponeringsbrevet til Nav Fylke. Undersøkelsen viser at etaten i begrenset grad når kravene som etaten selv har satt til saksbehandlingstid. I perioden 2008 til 2010 er det kun for én av de ti ytelsene at etaten i hele perioden har nådd det fastsatte kravet til saksbehandlingstid. For seks av de ti ytelsene er saksbehandlingstiden gjennomgående lengre enn de fastsatte kravene. Sett under ett er det ingen

nevneverdig forbedring i etatens saksbehandlingstider i perioden.

Navs samlede driftsutgifter til forvaltningsenheter og Nav-kontorer økte betydelig fra 2007 til 2009, men ble noe redusert fra 2009 til 2010. Samlede driftsutgifter for Nav-kontorer og forvaltningsenheter i fylkeslinjen var i 2010 på drøyt 4,5 mrd. kroner. I perioden 2007–2010 økte de samlede driftsutgiftene med 26 prosent. Lønnsutgiftene økte i samme periode med 29 prosent.

Tall fra Nav viser at ansatte ved Nav-kontorer og i Nav Forvaltning bruker nærmere 60 prosent av sin samlede tid til faglig arbeid relatert til ytelsene. I overkant av 40 prosent av tiden benyttes til andre oppgaver, som for eksempel ledelse, administrasjon og intern opplæring, samt sykefravær. Denne fordelingen er ikke vesentlig endret fra 2008 til 2010.

Undersøkelsen viser at Nav over flere år har hatt et sykefravær som vesentlig overstiger sykefraværet i staten for øvrig, og at fylkeslinjen i Nav har et noe høyere sykefravær enn Nav generelt. Flere ledere har i intervjuer med revisjonen pekt på at høyt arbeidspress, en stram ressursituasjon og manglende mestingsfølelse er faktorer som er belastende for medarbeiderne. Etter revisjonens vurdering er det viktig at direktoratet, fylkene og ledelsen ved den enkelte enhet vier utfordringene med etatens sykefravær den nødvendige oppmerksomhet.

### 1.3.2 For store fylkesvise variasjoner i produktivitet og måloppnåelse

Undersøkelsen viser at Nav-kontorer og Nav Forvaltning samlet disponerer omkring 7 500 årsverk. I det enkelte fylke varierer det noe hvordan årsverkene fordeler seg mellom de to enhetstypene, men for landet under ett er 70 prosent av årsverkene (5 250 årsverk) disponert av Nav-kontorer, mens de øvrige 30 prosentene (2 250 årsverk) disponeres av Nav Forvaltning.

Når det gjelder årsverk per 1 000 innbyggere, viser undersøkelsen at det for landet under ett er en samlet bemanning på 1,54 årsverk ved Nav-kontorene og i NAV Forvaltning, men også at det er betydelige forskjeller mellom fylkene. Finnmark og Nordland har en bemanning på henholdsvis 2,2 og 2,0 årsverk per 1 000 innbyggere, mens Rogaland, Akershus og Hordaland har en bemanning på mellom 1,3 og 1,4 – altså 30 til 40 prosent lavere.

Forhold relatert til kommunestruktur og befolkningsmønster i det enkelte fylke vil påvirke fylkenes samlede bemanning og bemanningen ved Nav-kontorene. Forvaltningsenhetene er i større grad sammenlignbare på tvers av fylkesgrenser og er også den enhetstypen som er mest sentral når det gjelder saksbehandling i fylkenes ytelsesforvaltning. Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig bemanning i for-

valtningssenheterne per 1 000 innbyggere i fylket er nær 0,5 årsverk. Også her er det variasjon mellom fylkene. Mens Nav Forvaltning i Nord-Trøndelag og Finnmark har rundt 0,6 årsverk per 1 000 innbyggere i fylket, har Nav Forvaltning i Akershus og Hedmark færre enn 0,4. Forvaltningssenheterne i Nord-Trøndelag og Finnmark har dermed mer enn 50 prosent flere årsverk per 1 000 innbyggere enn forvaltningssenheterne i Akershus og Hedmark har.

Undersøkelsen viser at saksinngangen per innbygger varierer mellom fylkene. I 2010 mottok Finnmark 15 prosent flere saker per innbygger enn hva Rogaland gjorde. Når fylkenes saksinngang ses i forhold til årsverkene i forvaltningssenheterne, er forskjellene mellom fylkene enda større. Undersøkelsen viser at Hedmark har mer enn 50 prosent flere innkomne saker per årsverk i forvaltningssenheterne enn hva Nord-Trøndelag har.

### **1.3.3 Potensial for økt produktivitet og bedre ressursutnyttelse**

Produksjonen i fylkene er gjort sammenlignbar ved å gjennomføre en arbeidsmengdemåling. Denne viser at det er betydelige forskjeller mellom fylkene når det gjelder produktivitet. Det mest produktive fylket (Oppland) har en produksjon per årsverk som er 47 prosent større enn det minst produktive fylket (Finnmark).

Dersom alle forvaltningssenheterne i Nav hadde en produktivitet tilsvarende gjennomsnittet av de fem mest produktive fylkene, ville etaten kunnet løse den samme oppgavemengden med 273 færre årsverk. Det følger av dette at 13 prosent av årsverkene ved forvaltningssenheterne da kunne vært disponert til andre formål.

I 2009 ble det i Nav opprettet restansenedbyggingsteam for å øke den samlede produksjonskapasiteten i fylkeslinjen. Teamene er finansiert av og sorterer under direktoratet, og mottar saker fra flere fylker. Restansenedbyggingsteamene behandlet drøyt 130 000 saker i 2010, og omkring 70 prosent av disse sakene gjaldt krav om sykepenger. Undersøkelsen viser at de fire fylkene som mottok mest hjelp fra restansenedbyggingsteamene i 2010 målt i arbeidsmengdeenheter, var Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal og Vest-Agder. De tre førstnevnte fylkene plasserer seg i den relativt mindre produktive enden av skalaen.

### **1.3.4 God produktivitet henger sammen med god måloppnåelse på flere områder**

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom fylkene, både på viktige resultatområder som restansenivå, saksbehandlingstid, oppfølging av brukere og brukertilfredshet og for andre sentrale aspekter ved ytelsesforvaltningen. Undersøkelsen viser at

høy produktivitet i fylkene henger sammen med lavt restansenivå og kortere saksbehandlingstid. Lavt restansenivå henger igjen sammen med høyere måloppnåelse når det gjelder brukeroppfølgning og brukertilfredshet. Bedring i fylkenes produktivitet er derfor sentralt for å kunne øke måloppnåelsen i etaten.

#### **RESTANSER**

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder restansenivået. I 2010 hadde fylket med lavest antall restanser (Sør-Trøndelag) gjennomsnittlig 12 ubehandlede saker per 1 000 innbyggere, mens restansenivået i fylket med høyest antall (Finnmark) lå på 36 – med andre ord tre ganger så store restanser. De fleste fylkene har redusert restansenivået fra 2008 til 2010, og alle har færre restanser per 1 000 innbyggere i 2010 enn i 2009. Undersøkelsen viser at det er en tendens til at de mer produktive fylkene har lavest restansenivå.

#### **SAKSBEHANDLINGSTID**

Undersøkelsen viser at fylkene fortsatt har store utfordringer med å nå kravene til saksbehandlingstid som etaten selv har satt. Det er kun Oppland som i siste tertial 2010 hadde en samlet, gjennomsnittlig normtid for alle ytelsene som var kortere enn de fastsatte kravene. De lange saksbehandlingstidene og de store variasjonene mellom fylkene gir store forskjeller i hvor lang tid brukerne må påregne før de mottar svar på framsatte krav. For eksempel er normtiden for hjelpestønadsaker over sju ganger så lang i Oslo som i Oppland, mens det for uføresaker er mer enn dobbelt så lang normtid i Finnmark som i Sør-Trøndelag. Utfordringene er størst for fylker med høyt restansenivå, men også fylker med forholdsvis lavt restansenivå har for lange saksbehandlingstider.

#### **KLAGER OG OMGJØRINGER**

Kvalitet i ytelsesforvaltningen er blant annet belyst ved omfanget av klager fra brukerne og omgjøringer av tidligere vedtak. Undersøkelsen viser at antallet klager fra brukerne på vedtak fattet i fylkeslinjen, har økt med 20 prosent fra 2008 til 2010 (fra 3,5 til 4,2 klager per 1 000 innbyggere). I underkant av 35 prosent av sakene det klages på, blir omgjort av forvaltningssenheterne selv. Samtidig er det eksempler på at enkelte fylker på noen ytelsesområder har en omgjøringsprosent på nesten 80 prosent av klagesakene. Uavhengig av ytelsesområde omgjør Nav Klageinstans mellom 10 og 20 prosent av vedtakene som etter klage er opprettholdt i forvaltningssenheterne, men også her er det eksempler på at omgjøringsandelen for enkeltfylker og enkeltytelser er betydelig høyere. Nav Klageinstans peker i sin rap-

portering på at det er betydelige ulikheter i saksbehandlingspraksis mellom fylkene, og at den høye omgjøringsprosenten i forvaltningsenhetene utgjør en rettsikkerhetsrisiko for etatens brukere. Etter revisjonens vurdering indikerer den store variasjonen i klager og omgjøring ulik forvaltningspraksis i fylkene, og dette synes i liten grad å samsvare med forventningen om at etablering av forvaltningsenhetene skulle sikre økt kvalitet i saksbehandlingen. Undersøkelsen viser ingen sammenhenger mellom produktivitet og antall klager eller andel omgjøringer, og høy produktivitet synes dermed ikke å være uforenlig med god kvalitet i saksbehandlingen.

#### BRUKEROPPFØLGING

Undersøkelsen viser at Nav har store utfordringer med å nå målene for oppfølging av brukere. For eksempel er det i 2010 bare ett fylke som når måltallet for oppfølging av ordinære arbeidssøkere. Når det gjelder oppfølging av sykmeldte i form av dialogmøte 2, er det ingen av fylkene som når målkravet. Bedre oppfølging av brukerne var en viktig premisse for Nav-reformen, og er sentralt for hovedmålet om å stimulere til arbeid og aktivitet. Når fylkene ikke når målene etaten har satt for oppfølging av prioriterte brukergrupper, kan det synes som om dette området ikke er tilstrekkelig vektlagt i etatens arbeid, verken i det daglige arbeidet eller av ledelsen på ulike nivå i etaten. At Nav-kontorene ifølge Navs egen statistikk bruker så lite som 14 prosent av sin samlede ressursmengde på denne viktige oppgaven, indikerer også at dette området ikke er viet tilstrekkelig oppmerksomhet.

#### BRUKERTILFREDSHET

Navs brukerundersøkelser viser at brukertilfredsheten med Navs tjenester er redusert i perioden 2008–2011 for landet under ett, og at det kun er ett fylke som har oppnådd økt brukertilfredshet. Brukertilfredsheten henger sammen med hvilke behov brukerne har. Brukere som har vært i kontakt med Nav på bakgrunn av ytelser relatert til helsetjenesten og alder og uførhet, er relativt mer fornøyd enn brukere som har kontakt med Nav i forbindelse med familieytelser, arbeidsledighet og sosialtjenesten. Brukerne er i varierende grad fornøyd med sentrale forhold ved Navs tilgjengelighet. Særlig misfornøyd er brukerne med saksbehandlingstiden, tilgjengeligheten per telefon og oppfølgingen av brukernes behov. Nav arbeider for å bedre måloppnåelsen på alle disse tre områdene, men undersøkelsen viser at resultatene fortsatt er svake når det gjelder saksbehandlingstid og brukeroppfølging. Undersøkelsen viser at de fylkene som har best resultater når det gjelder saksbehandlingstid, også har mer fornøyde brukere enn andre fylker.

### **1.3.5 Bedre produktivitet og måloppnåelse forutsetter styringsmessig oppmerksomhet og bedre samarbeid om gode fellesløsninger**

Arbeidsdepartementet stiller i sitt tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet krav knyttet til en rekke forhold som synes å være sentrale for å sikre en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen. Mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet til fylkene viderefører og operasjonaliserer kravene gitt av departementet. I forbindelse med sin oppfølging av Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med ytelsesforvaltningen mottar Arbeidsdepartementet en omfattende rapportering som i store trekk svarer til bestillingen fra departementet. Likevel framgår det av undersøkelsen at departementet selv opplever at det ikke har god nok informasjon om effektivitetsutviklingen i etaten, og ikke har grunnlag for å vurdere om de bedrede resultatene er et produkt av bedret ressursutnyttelse eller et resultat av økte ressurser. Et forbedret informasjonsgrunnlag for å følge resultatutviklingen i etaten og ressursinnsatsen som benyttes for å nå resultatene, vil være et nyttig supplement i forbindelse med departementets styring og oppfølging.

Undersøkelsen viser at departementet, direktoratet og fylkene i perioden fra og med 2008 til og med 2010 har prioritert saksproduksjon og restansenedbygging i sin styring, mens kvalitet er viet mindre oppmerksomhet i styringen og oppfølgingen. Undersøkelsen viser at direktoratet har iverksatt tiltak for å bedre etatens internkontroll og for å videreutvikle styringsinformasjon om kvalitet i ytelsesforvaltningen. Departementets og direktoratets oppfølging av hvorvidt etaten når det sentrale målet om rett ytelse til rett tid, forutsetter bedre informasjon om både saksbehandlingstid og kvalitet.

Når både direktoratets og fylkenes styringsmessige oppmerksomhet har vært rettet mot restansenedbygging og produksjon i forvaltningsenhetene, har det vært lagt mindre vekt på viktige oppgaver knyttet til brukeroppfølging ved Nav-kontorene. Etter revisjonens vurdering er mer styringsmessig oppmerksomhet rettet mot arbeidet med brukeroppfølging ved Nav-kontorene viktig for å bedre Navs samlede resultater på dette området.

God organisering av arbeidet er en forutsetning for en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet forbedringsmetodikk som er benyttet i forbedringsprosjekter i samarbeid med utvalgte fylker. Undersøkelsen viser at besøkte Nav-kontorer og forvaltningsenheter i all hovedsak har gode erfaringer med forbedringsprosjektene. Samtidig viser undersøkelsen at direktoratet, til tross for utstrakt enighet om at denne

forbedringsmetodikken er nyttig, ikke har prioritert gjennomføringen av denne typen tiltak i 2010.

#### PRODUKSJONSSTYRING

Produksjonsstyring er en sentral ledelsesoppgave ved forvaltningsenhetene. Undersøkelsen viser at måltallene for hvor mange saker en heltidsansatt i de to utvalgte fylkene (Sør-Trøndelag og Hordaland) skal håndtere per uke, er svært ulike. Det er rimelig at dette varierer noe mellom fylkene, og disse forskjellene kan ha sin bakgrunn i reelle forskjeller i produktivitet i de to fylkene. Det synes likevel ikke rimelig at det planlegges med så ulike produksjonsmål som det undersøkelsen viser for hva som er forventet av Nav-ansatte i forskjellige fylker. For eksempel viser undersøkelsen at det på området uførepensjon forventes at en saksbehandler håndterer 75 prosent flere saker i det ene av de besøkte fylkene (Sør-Trøndelag) enn i det andre (Hordaland).

Undersøkelsen viser videre at det er en sentral utfordring i forvaltningsenhetene å sikre at hvert ytelsesområde til enhver tid har tilstrekkelige personellressurser til å håndtere saksinngangen. For flere ytelsesområder varierer saksinngangen betydelig gjennom året, og disse ytelsesområdene har derfor i enkelte perioder behov for større personellressurser enn i andre perioder. Det framgår av undersøkelsen at forvaltningsenhetene ikke fullt ut har tilstrekkelig fleksibilitet til å møte det variable behovet for ressurser på ulike ytelsesområder. At undersøkelsen viser at saksproduksjonen i stor utstrekning følger saksinngangen, og at det til enkelte tider av året er urimelig lange saksbehandlingstider på noen ytelsesområder, tilsier at dette er utfordringer etaten bør arbeide videre med å løse.

Undersøkelsen viser at det er klare begrensninger i de eksisterende verktøyene for produksjonsstyring som er utviklet av direktoratet. Det framgår av undersøkelsen at fylkene kompenserer for manglende systemstøtte ved å utvikle egne verktøy for produksjonsstyring, og gjennom å drive manuelle tellinger og registreringer. Denne praksisen synes lite effektiv og er sårbar for feil, og medfører ulikheter i produksjonsstyringen mellom fylker og mellom ytelsesområder ved den enkelte forvaltningsenhet.

#### KOMPETANSE

Stortinget understreket allerede i 2005 viktigheten av å ha tilstrekkelig kompetanse i Nav. Den store bredden i Nav-kontorenes ansvarsområde gir et betydelig kompetansebehov når det gjelder både veiledning og oppfølging av brukere. Mange veiledere ved de besøkte Nav-kontorene framhever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gi den veiledningen som brukerne forventer i møte med Nav.

Undersøkelsen viser videre at det mellom 2008 og 2010 har vært en reduksjon i hvor mye tid som brukes på interne opplæringsaktiviteter ved Nav-kontorene. Ledere og veiledere ved Nav-kontorene peker på at det i praksis er vanskelig å sette av tid til oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Mange peker på at det er særlig utfordrende å utvikle trygdefaglig kompetanse og ferdigheter i bruk av etatens elektroniske saksbehandlingssystemer.

Undersøkelsen viser at det i liten grad foregår faglig utveksling mellom forvaltningsenhetene i de ulike fylkene. Dette innebærer en risiko for at enkelte fylker utvikler sin egen forvaltningspraksis, og for at likeartede saker ikke behandles likt uavhengig av hvor i landet et krav fremmes for Nav. Klage- og omgjøringsstatistikken og vurderinger fra NAV Klageinstans gir også grunnlag for å reise spørsmål ved forvaltningspraksisen i fylkene og forvaltningsenhetenes kompetanse.

#### SAMARBEID MELLOM ULIKE ENHETER

Saksflyten i fylkene avhenger av hvor godt samarbeidet mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene er. Det er etablert grensesnittsutvalg som skal bidra til avklaringer og tilpasninger knyttet til rutinene for samhandling mellom disse enhetene. Undersøkelsen viser at grensesnittutvalget har bidratt til bedre samarbeid mellom enhetene i fylkene etter at det ble etablert.

Undersøkelsen viser at mange saker ikke er godt nok dokumentert når de skal behandles ved forvaltningsenhetene, og at dette forsinker saksbehandlingen i ytelsesforvaltningen. Saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene opplever at de må bruke mye tid på å innhente supplerende dokumentasjon for å kunne behandle søknadene. Det framgår av undersøkelsen at saksbehandlerne ved NAV Forvaltning ikke opplever at søknader som er levert ved Nav-kontorene, er bedre dokumentert enn søknader som bruker selv har sendt inn ved hjelp av Navs skjemaveileder på Internett.

Det går fram av dybdeundersøkelsen i to fylker at det ikke gis systematisk tilbakemelding om kvaliteten i arbeidet fra forvaltningsenhetene til Nav-kontorene. Informantene ved Nav-kontorene mener at mer systematiske tilbakemeldinger ville gitt viktige korrektiver og læring til praksisen ved det enkelte kontor. Med mange små Nav-kontorer er det etter revisjonens vurdering særlig viktig med god dialog med forvaltningsenhetene for å sikre ensartet og god ytelsesforvaltning også ved Nav-kontorer med begrenset fagmiljø.

#### ETATENS IKT-VERKTØY

Det framgår av undersøkelsen at dagens IKT-verktøy i etaten ikke i tilstrekkelig grad ivaretar pro-

sess- og informasjonsbehovene i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, men at det var tilpasset arbeidsformen i de gamle etatene. Lederne, veilederne og saksbehandlerne som er intervjuet i Nav i Hordaland og i Nav i Sør-Trøndelag, beskriver utfordringer knyttet til at datasystemene må benyttes parallelt for å sikre tilgang til all relevant informasjon i saksbehandlingen. Av fylkesledelsen i Sør-Trøndelag framheves IKT-verktøyene som den største utfordringen når det gjelder å få til en effektiv saksflyt og ytelsesforvaltning i Nav. Konsekvensene av de mange fagsystemene er ifølge informantene mangelfull informasjonsflyt mellom de ulike ytelsesområdene i forvaltningsenheten, at saksbehandlere må registrere opplysninger i flere systemer, og at det må foretas mange manuelle arbeidsoperasjoner.

#### 1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige forskjeller i fylkenes samlede bemanning ved Nav-kontorer og forvaltningsenheter. Forhold relatert til kommunestruktur og befolkningsmønster i det enkelte fylke kan til en viss grad påvirke fylkenes samlede bemanning og bemanningen ved Nav-kontorene, mens bemanning ved forvaltningsenhetene i større grad er sammenlignbar på tvers av fylkesgrenser. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i forvaltningsenhetenes bemanning per innbygger. Riksrevisjonen reiser på denne bakgrunn spørsmål ved forskjellene i de bemanningsmessige ressursene ved forvaltningsenhetene, og rimeligheten av at forvaltningsenheten i ett fylke har 50 prosent flere årsverk per innbygger enn forvaltningsenheten i et annet fylke.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det generelt er svak måloppnåelse og store forskjeller mellom fylkene på sentrale resultatområder som restansenivå, saksbehandlingstid, brukeroppfølging og brukertilfredshet. Undersøkelsen viser videre at det på tross av betydelig ressurstilførsel og stor styringsmessig oppmerksomhet fortsatt er utfordringer knyttet til høyt restansenivå og lange saksbehandlingstider. Riksrevisjonen mener at det innenfor dagens ressursramme er grunnlag for å kunne forvente at Nav i større grad når sine målsettinger for saksbehandlingstid, og at de store fylkesmessige variasjonene i resultater reduseres.

Undersøkelsen dokumenter store variasjoner i fylkenes produktivitet. Når et fylke har nærmere 50 prosent høyere produktivitet enn et annet og det samlet sett er et betydelig potensial for økt effektivitet i ytelsesforvaltningen, synliggjør det etter Riksrevisjonens vurdering behovet for at direktoratets arbeid med produktivitetsanalyser videreutvikles og innlemmes som et viktig element i styringen og oppfølgingen av fylkene. Etter Riksrevisjonens vurdering

vil styringsinformasjon om produktivitet og effektivitet være sentralt for å bedre ressursutnyttelsen i etaten. Samtidig vil mer informasjon om ulike oppgavers reelle arbeidsmengde gi grunnlag for bedre ressursstyring og kunne bidra til å forebygge og redusere det høye sykefraværet i etaten. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål om direktoratet og departementet i nødvendig grad har etablert et grunnlag for å styre etatens ressurser på en best mulig måte.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom produktivitet i forvaltningsenhetene og de oppnådde resultatene i fylkene. Fylker med høyere produktivitet i forvaltningsenhetene har lavere restansenivå, kortere saksbehandlingstid og mer fornøyde brukere enn fylker med mindre produktive forvaltningsenheter. Undersøkelsen indikerer at produktivitetsforskjeller henger sammen med interne forhold i det enkelte fylke. Produktivitet og måloppnåelse forutsetter god håndtering av forhold av ledelsesmessig karakter. Etter Riksrevisjonens vurdering har både direktoratet, NAV Fylkene og den enkelte enhet et betydelig potensial når det gjelder systematisk videreutvikling av gode organisatoriske løsninger med mål om en effektiv ytelsesforvaltning.

Det foreligger lite informasjon om kvaliteten i arbeidet som utføres i NAV Forvaltning og ved Nav-kontorer. Direktoratet har iverksatt kontrolltiltak i form av nøkkelkontroller for å fremme kvaliteten i ytelsesforvaltningen, men utviklingen av robust styringsinformasjon om kvaliteten i Navs arbeid ligger fortsatt fram i tid. Foreliggende informasjon om klager og omgjøringer indikerer variabel kvalitet og forvaltningspraksis i ytelsesforvaltningen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål om brukernes rettigheter er ivaretatt i tilstrekkelig grad, og om forvaltningsenhetene har god nok kompetanse til å ivareta sine oppgaver.

Det er en sentral målsetting at arbeids- og velferdsetaten er brukerorientert, og at etatens tjenester og oppfølging er tilpasset brukernes behov. Navs brukerundersøkelse viser at brukertilfredshet med Navs tjenester er redusert i perioden 2008–2011. Nav arbeider for å bedre måloppnåelsen på flere av de områdene brukerne er mest kritisk til, men resultatene er fortsatt svake når det gjelder for eksempel brukeroppfølging og saksbehandlingstid. Systematisk styring og oppfølging fra ledelsen vurderes å være en forutsetning for nødvendig bedring av etatens resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering bør prioritering av restansenedbygging videreføres og intensiveres i de fylkene der utfordringene er størst. Samtidig mener Riksrevisjonen at det er grunnlag for å reise spørsmål om det viktige arbeidet med brukeroppfølging er viet tilstrekkelig oppmerksomhet i etatens styring.

## 1.5 Arbeidsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeidsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. januar 2012 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. desember 2011 hvor det bes om departementets merknader til Riksrevisjonens bemerkninger i Dokument 3:10 (2011-2012) om effektiv ressursutnyttelse i Arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning.

Vedlagt følger noen administrative merknader til faktagrunnlaget i rapportutkastet.

### 1. Generelle kommentarer

Riksrevisjonen har gjennomført en omfattende undersøkelse av produktiviteten i ytelsesforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten. Den inneholder interessante funn og vil være med å danne et grunnlag for arbeidet med å forbedre ytelsesforvaltningen.

Deler av funnene og merknadene fra Riksrevisjonen er allerede kjent, blant annet ved omtale i slutt-rapporten fra ekspertgruppa som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV datert 24.6.2010 og St.prp. nr. 51 (2008-2009). Tiltak som er etablert, blant annet som følge av disse dokumentene, vil bli omtalt under.

I Prop. 1 S (2011-2012) fremgår det at arbeidet med å sikre brukerne rett stønad til rett tid har stått sentralt i forbedringsarbeidet som Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført. Kvalitet og robusthet i ytelsesforvaltningen vil fremover fortsatt være en utfordring for etaten, og arbeidet med å redusere saksbehandlingstidene og sikre god kvalitet i ytelsesforvaltningen skal fortsette. Etter at etaten i 2008 og særlig i 2009 måtte prioritere arbeidet med å få ned saksbehandlingstidene, er fokus nå i større grad dreid mot å øke kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Arbeidet er forankret i etatens virksomhetsstrategi, og det er utviklet handlingsplaner for forbedringsarbeidet som skal følges opp og revideres årlig. Det pågår i tillegg et omfattende arbeid med å etablere et helhetlig kvalitetssystem med tilhørende kvalitetsmålinger som gradvis skal omfatte alle ytelsesområder.

I mine svar til Riksrevisjonens Dokument 1 de to siste årene har jeg redegjort for tiltak som er satt i verk for å forbedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen. I mitt svar til Dokument 1 (2011-2012) trakk jeg fram at:

'Arbeids- og velferdsetatens størrelse og kompleksitet tilsier at videreutviklingen av etaten vil måtte ha et langsiktig og helhetlig perspektiv. Dette gjelder både arbeidet med forbedring av ytelsesforvaltningen og oppfølging av brukere for å få flere over i arbeid, herunder de merknader som Riksrevisjonen tar opp i rapporten. Med det brede spekteret av oppgaver som etaten har, og innenfor de økonomiske rammer etaten disponerer, vil forbedringer måtte skje gradvis. Det vil derfor ta tid før både ytelsesforvaltningen og oppfølgingsarbeidet har en akseptabel kvalitet. Dette må også ses i lys av at mye av forbedringen vil være basert på IKT-moderniseringen der forbedringer vil oppnås gradvis.'

Undersøkelsen som er gjennomført viser situasjonen i 2010. Utviklingen gjennom 2011 viser en positiv utvikling på mange områder både for ytelses-

forvaltningen og brukeropfølgingen. Dette vil jeg redegjøre for under punkt 2.5.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert en ny virksomhetsstrategi for 2011-2020. De fleste av Riksrevisjonens merknader vil bli håndtert innenfor rammen av denne strategien. Departementet vil ha dialog med direktoratet om oppfølgingen av virksomhetsstrategien.

## 2. Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

### 2.1 Bemanningsvariasjoner

*Riksrevisjonen har i undersøkelsen vist at det er store variasjoner i forvaltningsenhetenes bemanning per innbygger i det enkelte fylke. Riksrevisjonen reiser på denne bakgrunn spørsmål ved forskjellene i de bemanningsmessige ressursene ved forvaltningsenhetene, og rimeligheten av at forvaltningsenheten i ett fylke har 50 prosent flere årsverk per innbygger enn forvaltningsenheten i et annet fylke.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler driftsmidler i form av rammebudsjetter til det enkelte fylkeskontor. Fylkeskontorene er ansvarlige for å sikre at denne driftsrammen blir fordelt mellom fylkets enheter på en måte som gir grunnlag for at disse har tilnærmet like budsjettmessige forutsetninger for å kunne ha tilfredsstillende måloppnåelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratets fordeling av driftsmidler mellom fylkene tar sikte på at fylkene skal ha like forutsetninger for å kunne yte gode tjenester til brukerne. De fordelingsmodellene som ble benyttet til og med 2011, var basert på de tidligere modellene til Aetat og Trygdeetaten. Disse modellene fanget ikke opp oppgavesituasjonen i Arbeids- og velferdsetaten på en tilstrekkelig god måte. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble i tildelingsbrevet for 2011 bedt om å utvikle en ny ressursfordelingsmodell for fylkeslinjen. For ikke å få for store budsjettendringer fra et år til et annet har direktoratet opplyst at den nye modellen vil bli implementert gradvis. Modellen er for første gang blitt tatt i bruk ved budsjettfordelingen for 2012, men med overgangsordninger. Direktoratet opplyser at modellen gradvis vil føre til endret bemanningssituasjon fylkene imellom. Departementet har ingen merknader til implementeringstakten i direktoratet.

Forvaltningsenhetene er noe ulikt organisert og bemannet blant annet som følge av ulik kommunestruktur, bosettingsmønster og ulik befolkningssammensetning. Dette kan begrunne ulik bemanning ved forvaltningsenhetene. Riksrevisjonens funn gir imidlertid grunnlag for å vurdere om variasjonene er større enn det som følger av slike forhold.

I forbindelse med moderniseringen av IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten vil det bli stilt krav til direktoratet om å frigjøre årsverk i ytelsesforvaltningen. I den forbindelse har direktoratet igangsatt et arbeid for å vurdere organiseringen av ytelsesforvaltningen, blant annet med sikte på å redusere variasjoner mellom fylker og å ha en mer robust organisering på tvers av fylker. Dette er et arbeid som departementet fremover vil ha dialog med direktoratet om.

### 2.2 Saksbehandlingstid

*Riksrevisjonen mener at det innen dagens ressursramme er grunnlag for å kunne forvente at Arbeids- og velferdsetaten i større grad når sine mål-*

*setninger for saksbehandlingstid, og at de store fylkesmessige variasjonene i resultater reduseres.*

Jeg er enig i Riksrevisjonens vurdering av at det bør være grunnlag for at målsettingene om saksbehandlingstider nås, og at de fylkesvise variasjonene reduseres. Grunnlaget for å oppnå dette er også bedre framover, blant annet som følge av at perioden med etablering av NAV-kontorer og forvaltningsenhetene nå er fullført.

Direktoratet har i sin rapportering i 2011 vist at etaten har klart bedre måloppnåelse på mange områder, og det er nå flere fylker som klarer å oppnå kravene til saksbehandlingstider. Det er grunnlag for å forvente ytterligere forbedringer gjennom 2012, og direktoratet opplyser at etaten har som mål at alle fylker skal innfri kravene til saksbehandlingstider i løpet av 2012 for de fleste ytelser.

Resultatforbedringene i 2011 har skjedd i en periode hvor bemanningen i forvaltningsenhetene ikke har økt. Dette er en klar indikasjon på at produktiviteten i ytelsesforvaltningen har blitt forbedret. Dette skyldes blant annet effekter av tidligere tiltak knyttet til bedre produksjonsstyring og mer systematisk resultatoppfølging, mindre etablerings- og endringsbelastninger, samt at etaten har tatt i bruk løsninger for elektronisk dokumenthåndtering.

### 2.3 Ressursstyring

*Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål om direktoratet og departementet i nødvendig grad har etablert et grunnlag for å styre etatens ressurser på en best mulig måte.*

Som redegjort for under pkt 2.1 utøver direktoratet en rammestyring av ressursene til fylkene, og det er utarbeidet en ny ressursfordelingsmodell som gradvis implementeres.

Direktoratet følger opp hvert fylke i månedlig styringsdialog med utgangspunkt i fastsatte resultatkrav hvor ytelsesforvaltningen i forvaltningsenhetene og oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene er faste hovedtemaer. I denne dialogen benyttes statistikk som viser hvor det enkelte fylke resultatmessig ligger an i forhold til tidligere måneder og hvordan fylket ligger an i forhold til øvrige fylker. Det blir også benyttet data for ressursbruk i forhold til oppgavemengde på sentrale ytelser. Direktoratet opplyser at de jevnlig følger opp produktiviteten med fylkene i oppfølgingsmøtene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de mål- og rammestyringsprinsipper som ligger til grunn for styring og oppfølging av etatens virksomhet gir et tilfredsstillende grunnlag for å styre etatens ressurser. Som Riksrevisjonen påpeker i rapporten, er det imidlertid begrensninger i verktøyene for produksjonsstyring. I tildelingsbrevet for 2012 stilles det krav om å videreutvikle det metodiske grunnlaget for produktivitetmåling og arbeidet med å utvikle etatens produktivitet.

I forbindelse med IKT-moderniseringen vil det i følge foreliggende planer for fase 1 også bli prioritert å utvikle systemløsninger for bedre produksjonsstyring i etaten.

### 2.4 Videreutvikling av organisatoriske løsninger

*Etter Riksrevisjonens vurdering har både direktoratet, NAV Fylkene og den enkelte enhet et betydelig potensial når det gjelder systematisk videreutvik-*

*ling av gode organisatoriske løsninger med mål om en effektiv ytelsesforvaltning.*

Riksrevisjonen skriver at undersøkelsen indikerer at produktivitetforskjeller henger sammen med interne forhold i det enkelte fylke. Dette er blant annet bakgrunnen for at etaten har arbeidet med ulike metoder for å overføre god praksis mellom fylker gjennom prosjekter som «kontinuerlig forbedring» og «beste interne praksis». Jeg viser også til punkt 2.1 og at organiseringen av ytelsesforvaltningen vil bli vurdert i sammenheng med IKT-moderniseringen.

Arbeids- og velferdsetaten er en relativ ny virksomhet som har vært gjennom en omfattende omorganisering, samtidig som det har skjedd endringer i betydelige deler av det regelverket som etaten skal forvalte. Jeg finner det derfor naturlig at etaten jevnlig må vurdere behovet for justeringer med sikte på å forbedre organiseringen av arbeidet og virksomheten.

Jeg kan opplyse at direktoratet er i ferd med å gjennomgå organiseringen av direktoratet. Et av formålene med gjennomgangen er å utvikle en bedre styring av ytre etat, herunder ytelsesforvaltningen.

### 2.5 Kvalitet i ytelsesforvaltningen

*Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om det er god nok kvalitet i ytelsesforvaltningen og om forvaltningsenhetene har god nok kompetanse til å ivareta sine oppgaver.*

Som Riksrevisjonen kjenner til, hadde Arbeids- og velferdsetaten i perioden 2007 – 2010 driftsutfordringer knyttet til ytelsesforvaltningen. For å håndtere denne situasjonen var det nødvendig å prioritere nedbygging av restanser gjennom økt saksproduksjon, spesielt i 2008 og 2009. Arbeidet med å bedre kontroll og kvalitet i ytelsesforvaltningen er blitt klart høyere prioritert fra 2010, og det er også skjedd klare forbedringer i oppfølgingsarbeidet gjennom 2011. Ettersom prosessen med å etablere NAV-kontorer og forvaltningsenheter er slutført, og at mange av regelverksendringene er satt i kraft, har etaten nå et bedre handlingsrom for å drive et fortsatt forbedringsarbeid både i ytelsesforvaltningen og i brukeroppfølgingen.

Min vurdering er at etaten i perioder ikke har vært i stand til å følge opp kvalitet i ytelsesforvaltningen i ønsket grad, og jeg har derfor satt dette området høyt på dagsorden. Som ledd i dette arbeidet jobbes det nå med å utarbeide og implementere et kvalitets-system som på sikt vil omfatte alle hovedprosesser i etaten. Dette er også omtalt i mitt svar til Dokument 1 (2011-2012).

Jeg forventer at kvalitetssystemet i årene fremover vil gi etaten et ytterligere løft i kvalitetsarbeidet. Arbeidet er kommet lengst på alderspensjon, der det har vært gjennomført stikkprøvebaserte kvalitetsmålinger hver måned siden høsten 2010. Tilsvarende stikkprøvebaserte kvalitetsmålinger vil bli innført på andre ytelser i 2012.

For å sikre god kvalitet i ytelsesforvaltningen er det også innført manuelle nøkkelkontroller på de fleste ytelser. De manuelle nøkkelkontrollene vil over tid også erstattes av automatiske kontroller i takt med forbedringer av tjenester basert på IKT-moderniseringen.

Som nevnt under 2.1 har direktoratet igangsatt et arbeid for å vurdere organiseringen av ytelsesforvaltningen. Dette kan legge et grunnlag for ytterligere



styrking av kvalitetsarbeidet og gi bedre forutsetninger for å sikre tilfredsstillende kompetanse på ytelsesområdene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at etter deres vurdering har forvaltningsenhetene i dag tilgang til en tilstrekkelig kompetanse for at de skal kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Jeg vil understreke at Arbeids- og velferdsetaten i reformperioden har gjennomført en rekke kompetansetiltak på mange nivåer i organisasjonen. Formålet har vært å bidra til god kvalitet i oppgaveløsningen. Arbeidet har vært fulgt opp i styringsdialogen. Dette gjelder kompetansetiltak knyttet til blant annet etablering av NAV-kontor, pensjonsreformen, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger. Det er også gjennomført kompetansetiltak i fellesskap med kommunesektoren og fylkesmennene om forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet mv. Som ledd i kompetansetiltakene, legges det også vekt på å etablere et godt kontrollmiljø og etterlevelse av intern kontroll i etaten. Departementet har imidlertid vært kjent med at etaten har vært nødt til å ha en løpende avveining av tid og ressurser brukt til hhv. kompetansetiltak og løpende tjenesteproduksjon, ikke minst i en situasjon der det har vært sterkt behov for å redusere saksbehandlingstidene i ytelsesforvaltningen og øke omfanget av brukeroppfølgning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med en helhetlig kompetansestrategi som etter planen skal ferdigstilles i løpet av første halvår 2012. Strategien skal blant annet tydeliggjøre roller og ansvar i etaten og forholdet mellom stat og kommune innenfor kompetanseområdet. Strategien skal sikre en større grad av felles og enhetlig retning i kompetansearbeidet, samtidig som det nødvendige lokale handlingsrommet ivaretas. Det er viktig å være oppmerksom på at det vil ta tid å bygge opp nødvendig kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at også dette er en av grunnene til at det er tidkrevende å få på plass tilstrekkelig god kvalitet i alle ledd av saksbehandlingen. Dette er også noe jeg understreket i mitt svar i Dokument 1 (2011-2012).

## 2.6 Brukeroppfølging

*Riksrevisjonen mener at prioritering av restansebygging bør videreføres og intensiveres i de fylkene der utfordringene er størst. Riksrevisjonen mener samtidig at det er grunnlag for å reise spørsmål om det viktige arbeidet med brukeroppfølgning er viet tilstrekkelig oppmerksomhet i etatens styring.*

I mitt svar i Dokument 1 (2011-2012) peker jeg på at det innenfor ytelsesforvaltningen fortsatt vil være behov for å avveie ressursbruken for å redusere saksbehandlingstiden opp mot ulike tiltak for økt kontroll og bedre kvalitet. Jeg påpeker også at selv om oppfølgingsarbeidet i etaten gradvis er blitt bedre ved at flere får oppfølging og for mange på et tidligere tidspunkt, er det fortsatt for mange som ikke får den oppfølgingen de skal ha og med tilstrekkelig kvalitet. I arbeidet med å videreutvikle etaten er det derfor også nødvendig å balansere oppgaver knyttet til ytelsesforvaltningen opp mot andre store oppgaver, ikke minst på oppfølgingsområdet.

Jeg er således enig med Riksrevisjonen i at det er viktig med økt oppmerksomhet i styringsdialogen knyttet til spørsmål om forbedringer i oppfølgingsarbeidet. I Prop. 1 S (2011-2012) har jeg eksempelvis varslet at forbedringer i oppfølgingsarbeidet vil må-

te skje gradvis og over flere år, og at departementet vil be direktoratet utarbeide en langsiktig plan for dette arbeidet.

I reformperioden har det vært stor oppmerksomhet rundt ytelsesforvaltningen både for å redusere saksbehandlingstider og for å sikre en bedre dokumentasjon av disposisjonene i regnskapet, noe Riksrevisjonen også har vært svært opptatt av, senest i Dokument 1 (2011-2012). I en situasjon der en har vært nødt til å prioritere dette arbeidet høyt, er det ikke mulig å samtidig prioritere andre store oppgaver like høyt.

Som påpekt ovenfor har det imidlertid, også i styringsdialogen, vært rettet betydelig oppmerksomhet både til oppfølgingsarbeidet og kompetanseutvikling i etableringsperioden. Dette har blant annet vært knyttet opp mot innføring av nytt regelverk på en rekke områder. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at fylkene månedlig har blitt fulgt opp på sentrale styringsparametre knyttet til oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene fra og med annet halvår 2010. Parametere knyttet til brukeroppfølgning står sentralt både i målekortene direktoratet bruker for å følge opp fylkene og i målekortene fylkene benytter for å følge opp NAV-kontorene. Som nevnt innledningsvis har det også skjedd en gradvis bedring i oppfølgingsarbeidet, blant annet knyttet til oppfølging av sykmeldte, AAP-mottakere og arbeidssøkere.

Riksrevisjonen bruker Arbeids- og velferdsetatens ressursbruksundersøkelse som indikasjon på at brukeroppfølgningen ikke er viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Jeg kan opplyse at resultatene fra ressurskartleggingen i 2011 viser en positiv utvikling.

Jeg vil også opplyse at Arbeids- og velferdsdirektoratet i desember 2011 etablerte et system for serviceklager i etaten. Serviceklager omfatter blant annet klager på saksbehandlingstid, tilgjengelighet, opptreden og rutinesvikt. Jeg legger til grunn at dette også kan bidra til bedre brukeroppfølgning i etaten. Jeg vil fortsette å følge utviklingen på dette området nøye fremover.»

## 1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de samlede driftsutgiftene ved Nav-kontorene og forvaltningsenhetene økte med 26 prosent fra 2007 til 2010, og at lønnsutgiftene økte med 29 prosent i den samme perioden. Den betydelige økningen i ressurser skulle blant annet bidra til reduksjoner i så vel restanser som saksbehandlingstider. Undersøkelsen viser imidlertid at restansene kun er marginalt redusert i den samme perioden, og at det heller ikke har vært en nevneverdig forbedring i etatens saksbehandlingstider fra 2008 til 2010. Videre viser undersøkelsen at kun 60 prosent av arbeidstiden til ansatte ved Nav-kontor og i forvaltningsenhetene brukes til faglig arbeid relatert til ytelsene. Riksrevisjonen mener at økt effektivitet i ytelsesforvaltningen og mer målrettet bruk av ressursene er nødvendige forutsetninger for at arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning skal fungere tilfredsstillende og innfri de forventninger og krav som Stortinget har stilt til etaten.

Undersøkelsen dokumenterer at det er betydelige forskjeller i fylkenes bemanning ved forvaltningsen-

hetene, samtidig som det er store forskjeller i hvor mange saker forvaltningsenhetene skal behandle. Undersøkelsen viser for eksempel at forvaltningsenheten i Nord-Trøndelag i 2010 hadde 50 prosent høyere bemanning per innbygger enn tilsvarende enhet i Hedmark, samtidig som Nord-Trøndelag mottok færre saker per innbygger enn Hedmark. Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet mener at funnene gir grunnlag for å vurdere om variasjonene i bemanning er større enn det som følger av fylkesvise ulikheter i kommunestruktur, bosettingsmønster og befolkningssammensetning, og at etaten gradvis vil innføre en ny ressursfordelingsmodell. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at departementet og direktoratet i større grad enn hva de har gjort til nå, styrer og følger opp at etatens ressurser fordeles og brukes på en måte som sikrer rimelig like forutsetninger for god oppgaveløsning i fylkene. Riksrevisjonen viser for øvrig til at etaten har et høyt sykefravær, og understreker at bedre ressursstyring også vil kunne bidra til å forebygge og redusere sykefraværet.

Analysene viser at det er betydelige forskjeller mellom fylkene når det gjelder produktivitet i behandlingen av ulike ytelser. Undersøkelsen viser at det mest produktive fylket (Oppland) har en produksjon per årsverk som er 47 prosent større enn det minst produktive fylket (Finnmark). Beregninger viser at etaten kunne ha løst den samme oppgavemengden med 273 færre årsverk dersom alle forvaltningsenhetene i Nav hadde en produktivitet tilsvarende gjennomsnittet av de fem mest produktive fylkene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet til direktoratet for 2012 har stilt krav om å videreutvikle det metodiske grunnlaget for produktivitetmåling og arbeidet med å utvikle etatens produktivitet. I forbindelse med forutsetninger for effektiv drift av arbeids- og velferdsetaten har Stortinget sluttet seg til at det er en styringsoppgave å sikre riktig prioritering av ressursene i forhold til oppgavene som skal løses, og målene som er satt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor nødvendig at departementet og direktoratet skaffer seg bedre styringsinformasjon om produktivitet og effektivitet for å bedre ressursutnyttelsen og øke måloppnåelsen i etaten.

Stortinget har sluttet seg til at det er kritisk viktig at den samlede arbeids- og velferdsetaten fungerer tilfredsstillende og innfrir de forventninger og krav Stortinget har stilt, og at etaten må arbeide systematisk for å bedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet erkjenner at etaten i perioder ikke har vært i stand til å følge opp kvalitet i ytelsesforvaltningen i ønsket grad. Undersøkelsen viser at høy produktivitet i fylkene henger sammen med lavt restansenivå og kortere saksbehandlingstid, og at et lavt restansenivå

igjen henger sammen med høyere måloppnåelse når det gjelder brukeroppfølging og brukertilfredshet. Antallet klager fra brukerne på vedtak som er fattet i fylkeslinjen, har økt med 20 prosent fra 2008 til 2010. Rundt 35 prosent av sakene det klages på, blir omgjort av forvaltningsenhetene selv. Nav Klageinstans omgjør deretter mellom 10 og 20 prosent av vedtakene som etter klage er opprettholdt i forvaltningsenhetene. Riksrevisjonen mener at ulikhetene i saksbehandlingspraksis mellom fylkene og den høye omgjøringsprosenten i forvaltningsenhetene er en rettssikkerhetsrisiko for etatens brukere. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette ikke i samsvar med forutsetningen om at etablering av forvaltningsenhetene skulle sikre økt kvalitet i saksbehandlingen eller forventninger om bedringer i kvaliteten over tid. Riksrevisjonen konstaterer at høy produktivitet er forenlig med god kvalitet i saksbehandlingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet mener at undersøkelsen av produktiviteten i Arbeids- og velferdsetaten vil være med å danne et grunnlag for arbeidet med å forbedre ytelsesforvaltningen. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for at departementet og direktoratet i styringen av virksomheten benytter kriterier for produktivitet og bedre ressursutnyttelse. Etter Riksrevisjonens vurdering har både ledelsen i direktoratet, Nav Fylkene og forvaltningsenhetene et ansvar når det gjelder systematisk videreutvikling av gode organisatoriske løsninger med sikte på å etablere en effektiv ytelsesforvaltning. For å lykkes med dette er det etter Riksrevisjonens oppfatning nødvendig at departementet og direktoratet etablerer et bedre informasjons- og kunnskapsgrunnlag for å styre etatens ressurser på en best mulig måte, og at ressurser omdisponeres mellom enhetene slik at den samlede måloppnåelsen blir vesentlig bedre. Riksrevisjonen mener at en ny ressursfordelingsmodell for etaten må ha et slikt utgangspunkt.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, vil vise til at Nav i dag er

selve ryggraden i velferdssamfunnet. Komiteen vil derfor understreke at det er viktig at organisasjonen har en fungerende ytelsesforvaltning og en forsvarelig virksomhetsstyring som bidrar til en positiv utvikling når det gjelder saksbehandlingstider, restanser og service overfor brukerne. Det er avgjørende for Navs troverdighet at de som kontakter eller oppsøker Nav, opplever en serviceorientert og lett tilgjengelig førstelinjetjeneste.

Komiteen vil understreke at Nav-kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester.

Komiteen har merket seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer den statlige delen av etaten gjennom to separate styringslinjer: spesialenhetslinjen og fylkeslinjen.

Komiteen har videre merket seg at formålet med Dokument 3:10 (2011-2012) har vært å undersøke om Nav har etablert en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen, samt å identifisere organisatoriske og styringsmessige årsaker til at ressursutnyttelsen varierer mellom fylkene.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det innenfor dagens ressursramme er grunnlag for å forvente at etaten får ned saksbehandlingstiden. Komiteen har merket seg at bare 60 prosent av de ansattes arbeidstid ved Nav-kontorene brukes til arbeid relatert til ytelser overfor brukere. Komiteen har videre merket seg at Nav også har et stort sykefravær. Når det i intervjuer med Riksrevisjonen pekes på at høyt arbeidspress og manglende mestingsfølelse er faktorer som er belastende for de ansatte, mener komiteen at departementet må sette særlig fokus på dette. Komiteen vil understreke at det ofte er sammenheng mellom arbeidssituasjonen for ansatte og de ytelser og den service som formidles til brukerne.

Komiteen vil også vise til at Stortinget ved flere anledninger har forutsatt at Nav-kontorene både må ha den nødvendige kompetanse og kunne ta enkle avgjørelser. Det har vært vist til at Nav-kontorene mangler breddekompetanse fordi kompetanse og myndighet bak kulissene er blitt flyttet til de såkalte forvaltningsenhetene. Komiteen vil vise til at det under komiteens kontrollhøring 15. januar 2010 kom fram at det var økende frustrasjon hos de ansatte ved Nav-kontorene over ikke å kunne ta de enkleste avgjørelser og ikke kunne saksbehandle eller svare på spørsmål.

Komiteen registrerer at Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med en helhetlig kompetansestrategi som etter planen skal ferdigstilles før sommeren i år. Strategien skal tydeliggjøre roller og ansvar i etaten og forholdet mellom stat og kommune innenfor kompetanseområdet. Komiteen har merket seg at Arbeidsdepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen understreker at:

«Det er viktig å være oppmerksom på at det vil ta tid å bygge opp nødvendig kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at også dette er en av grunnene til at det er tidkrevende å få på plass tilstrekkelig god kvalitet i alle ledd av saksbehandlingen.»

Komiteen vil imidlertid understreke viktigheten av at departementet følger opp kompetanseutfordringen. Det er en viktig målsetting at ytelsesforvaltningen reduserer saksbehandlingstiden og sikrer rask service overfor brukerne.

Komiteen mener det er viktig at direktoratet i desember 2011 etablerte et system for serviceklager i etaten, et system som blant annet omfatter klager på saksbehandlingstid, tilgjengelighet, opptreden og rutinesvikt.

Komiteen er tilfreds med at statsråden vil følge utviklingen på dette området framover.

Komiteen vil gi uttrykk for at en effektiv utnyttelse av ressursene også er en forutsetning for en effektiv ytelsesforvaltning som sikrer brukerne service og fjerner restanser.

Komiteen mener videre at en forutsetning for kvalitet i brukerservicen er at førstelinjetjenesten også får den nødvendige del av ressursene og kompetansen i etaten.

Komiteen vil dog peke på at Nav stort sett utfører oppgaver som tidligere ble utført av de fusjonerte etater og at det nå er seks år siden fusjonen.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råer Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:10 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i Nav – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. mai 2012

**Anders Anundsen**

leder

**Marit Nybakk**

ordfører

