



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV

Dokument 3:10 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-169-9

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

## Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV

---

Dokument 3:10 (2011–2012)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2011–2012)  
*Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV.*

Riksrevisjonen, 6. mars 2012

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Oppsummering av funnene</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Arbeidsdepartementets svar</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>18</b>

## **Vedlegg: Rapport**

	Sentrale begreper	27
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Metode og datagrunnlag</b>	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>Utvikling i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Produktivitetsanalyse av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>Systemer, styringspraksis og prosesser som påvirker graden av ressursutnyttelsen i fylkeslinjen</b>	<b>67</b>
<b>7</b>	<b>Arbeidsdepartementets styring av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	<b>86</b>
<b>8</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>90</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>95</b>





### 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 mill. 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 velferds-tjenestene 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 velferds-etaten 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: spesialenhetlinjen 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?

Utkast til rapport ble forelagt Arbeidsdepartementet ved brev av 25. oktober 2011. Departementet har i brev av 22. november 2011 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet. Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg.

---

## 2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst ved bruk av statistikk, intervjudata, saksmappegjennomgang og dokumentanalyse. Alle intervjudata som inngår i undersøkelsen, er verifisert.

Undersøkelsen baserer seg i hovedsak på data levert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og i den sammenhengen inngår årsverk i forvaltningsenhetene som en viktig datakilde. 15. november 2011 gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom Arbeidsdepartementet oppmerksom på at tallene for årsverk i forvaltningsenhetene som tidligere var levert Riksrevisjonen, er uegnet for sammenligning mellom fylkene. Etter dialog mellom Riksrevisjonen og Arbeids- og velferdsdirektoratet leverte direktoratet justerte tall for årsverk i forvaltningsenhetene 23. november 2011. Materialet er analysert på nytt med utgangspunkt i de nye dataene, og rapporten er justert på flere punkter. Ut fra den kontakt som har vært med departement og direktorat om datakvalitet, er det forutsatt at dataene som er levert av direktoratet, nå er korrekte og av tilstrekkelig kvalitet.

For å undersøke i hvilken grad det er etablert en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning i fylkeslinjen, er det gjennomført kvantitative analyser basert på statistisk informasjon om arbeidet i NAVs fylkeslinje. Analysene belyser resultatutvikling over tid, relativ produktivitet i fylkene og enkelte kvalitative aspekter ved ytelsesforvaltningen.

Det er i undersøkelsen gjennomført en analyse av produktivitet som tar utgangspunkt i en beregning av den samlede arbeidsmengden i ytelsesforvaltningen og opplysninger om fylkenes tilgjengelige ressurser målt i årsverk ved forvaltningsenhetene.

Arbeidsmengden i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen er beregnet på bakgrunn av opplysninger om den samlede saksproduksjonen og informasjon fra NAVs ressurskartlegging om hvordan ansatte ved forvaltningsenhetene benytter sin samlede arbeidstid. Den beregnede arbeidsmengden er så fordelt på tilgjengelige årsverk i forvaltningsenhetene for å si noe om årsverkernes relative produktivitet i fylkene.

For å vurdere om arbeids- og velferdsetaten har systemer, styringspraksis og prosesser som sikrer effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen, er det gjennomført dokumentanalyser og intervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg ble Sør-Trøndelag og Hordaland valgt ut for en dybdeundersøkelse på grunnlag av ulike resultater i den kvantitative delen av undersøkelsen, fordi fylkene vurderes å være sammenliknbare med tanke på kommunestruktur og demografiske forhold, og fordi ytelsesforvaltningen i de to fylkene er organisert noe ulikt.

Dybdeundersøkelsen omfatter intervju, saksmappegjennomgang og dokumentanalyse, og informasjonen omhandler forhold i fylkene, som for eksempel organisering av arbeidet og arbeidsform, synspunkter på samhandling mellom enheter og mellom fylker, samarbeidsrutiner, kompetanse og kompetansebehov og ledelse ved de besøkte enhetene og i fylkene generelt. I hvert av de to fylkene er fylkesledelsen intervjuet. I tillegg er det gjennomført besøk ved begge forvaltningsenhetene i de to fylkene og et utvalg NAV-kontorer. Samlet sett er det gjennomført intervju med 61 NAV-ansatte i de to fylkene. Det er også foretatt en analyse av sentrale styringsdokumenter, som mål- og disponeringsbrev fra direktoratet til fylkene, rapportering innad i fylkene og fra fylkene til direktoratet, referater fra fylkesdirektørmøter samt interne styringsdokumenter i forvaltningsenhetene og ved NAV-kontorer i Sør-Trøndelag og Hordaland for 2009 og 2010.

For å undersøke hvordan Arbeidsdepartementet ivaretar ansvaret for effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen, er det foretatt en analyse av sentrale styringsdokumenter som tildelingsbrev og rapportering, samt referater fra etatsstyringsmøtene i 2009 og 2010. Det er også gjennomført intervjuer med representanter for Arbeidsdepartementet. Gjennomgangen er begrenset til den styringen av arbeids- og velferdsetaten som er knyttet til effektiv ressursutnyttelse i

ytelsesforvaltningen og tilhørende tema som inngår i undersøkelsens problemstillinger.

### 3 Oppsummering av funnene

#### 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 saksinnang.

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

ressurssituasjon og manglende mestringsfølelse 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.

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

Undersøkelsen viser at NAV-kontorer og NAV Forvaltning samlet disponerer omkring 7500 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 (5250 årsverk) disponert av NAV-kontorer, mens de øvrige 30 prosentene (2250 årsverk) disponeres av NAV Forvaltning.

Når det gjelder årsverk per 1000 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 1000 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 forvaltningsenhetene per 1000 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 1000 innbyggere i fylket, har NAV Forvaltning i Akershus og Hedmark færre enn 0,4. Forvaltningsenhetene i Nord-Trøndelag og Finnmark har dermed mer enn 50 prosent flere årsverk per 1000 innbyggere enn forvaltningsenhetene 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 saksinnang ses i forhold til årsverkene i forvaltningsenhetene, er forskjellene mellom fylkene enda større. Undersøkelsen viser at Hedmark har mer enn 50 prosent flere innkomne saker per

årsverk i forvaltningsenheten enn hva Nord-Trøndelag har.

### **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 forvaltningsenhetene i NAV hadde en produktivitet tilsvarende gjennomsnittet av de fem mest produktive fylkene, ville etaten kunne løst den samme oppgavemengden med 273 færre årsverk. Det følger av dette at 13 prosent av årsverkene ved forvaltningsenhetene da kunne vært disponert til andre formål.

I 2009 ble det i NAV opprettet restansenedbyggings-team 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 restansenedbyggings-teamene 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.

### **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 brukeroppfølging 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 1000 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 1000 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 1000 innbyggere). I underkant av 35 prosent av sakene det klages på, blir omgjort av forvaltningsenhetene 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 forvaltningsenhetene, men også her er det eksempler på at omgjøringsandelen for enkeltfylker og enkeltytelser er betydelig høyere. NAV Klageinstans peker i sin rapportering 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 omgjøringer 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 uforenelig 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 premiss 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, arbeidledighet 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.

### **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 bedre 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 forvaltningssenhetene, 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 forbedringsmetodikken som er benyttet i forbedringsprosjekter i samarbeid med utvalgte fylker. Undersøkelsen viser at besøkte NAV-kontorer og forvaltningssenheter 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 ytelser 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 grensesnittutvalg 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 prosess- 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.

#### **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 omgjøring 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 brukeroppfølgning 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 brukeroppfølgning er viet tilstrekkelig oppmerksomhet i etatens styring.

## 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 sluttrapporten 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 revurderes 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 ytelsesforvaltningen og brukeroppfølgningen. 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 velferdsdirektorats 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. Direktoratet har utarbeidet 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 bemannings-situasjon 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 befolknings-sammensetning. 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 målsetninger 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 løsning 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 videreutvikling 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 relativt 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 brukeropfølgingen.

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 kvalitetssystem 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 brukeroppfølging.

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 brukeroppfølging 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 (2011-2112) har jeg eksempelvis varslet at forbedringer i oppfølgingsarbeidet vil måtte 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 brukeroppfølging 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 tiltrekkelig 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."

## 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 forvaltningsenhetene, 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 brukeroppfølgning 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 forenelig med god kvalitet i saksbehandlingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferds- etatens ytelsesforvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at Arbeidsdepartementet mener at undersøkelsen av produktiviteten i Arbeids- og

velferdsetaten vil være med og 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.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 1. februar 2012

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Per Jordal**

**Synnøve Brenden**

---

Björg Selås



## Rapport: Effektiv ressursutnyttelse i NAV

---

Vedlegg til Dokument 3:10 (2011–2012)





# Innhold

	<b>Sentrale begreper</b>	27			
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	29			
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	29			
1.2	Organisering av fylkeslinjen i arbeids- og velferdsetaten	29			
1.3	Formål og problemstillinger	30			
<b>2</b>	<b>Metode og datagrunnlag</b>	31			
2.1	I hvilken grad er det etablert en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning i fylkeslinjen?	31	4.2.2	Tidsbruk knyttet til hovedarbeidsprosesser	43
2.1.1	Produktivitetsanalyse	31			
2.1.2	Andre kvantitative mål på arbeidet i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen	32	<b>5</b>	<b>Produktivitetsanalyse av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	45
2.1.3	Registerdata i NAV	34	5.1	Ressurser, oppgaver og resultater i fylkene	45
2.2	I hvilken grad har arbeids- og velferdsetaten systemer, styringspraksis og prosesser som sikrer effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen?	34	5.1.1	Årsverk	45
2.3	I hvilken grad følger Arbeidsdepartementet i sin etatsstyring opp at bruken av ressursene og virkemidlene i fylkeslinjen i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning er effektiv?	35	5.1.2	Saksinngang	46
			5.1.3	Restansenedbyggingsteamenes produksjon	48
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	36	5.1.4	Variasjon i sakssammensetning mellom fylkene	49
3.1	Krav til effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen	36	5.2	Produktivitet	50
3.2	Forutsetningene for effektiv drift i arbeids- og velferdsforvaltningen	36	5.2.1	Arbeidsmengde per årsverk	50
3.3	Krav til departementet	36	5.3	Sentrale aspekter ved ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen	51
3.4	Krav til arbeids- og velferdsetaten	37	5.3.1	Restanser	51
3.5	Krav til etatens møte med brukerne	37	5.3.2	Saksbehandlingstid	53
			5.3.3	Klager og anker	56
<b>4</b>	<b>Utvikling i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	39	5.3.4	Oppfølging	60
4.1	Resultater og ressurser	39	5.3.5	Sykefravær i fylkeslinjen	62
4.1.1	Saksinngang, saksproduksjon, restanser og ytre grense-saker	39	5.3.6	Brukernes tilfredshet med NAV	63
4.1.2	Ressurser i fylkeslinjer	40	<b>6</b>	<b>Systemer, styringspraksis og prosesser som påvirker graden av ressursutnyttelsen i fylkeslinjen</b>	67
4.1.3	Saksbehandlingstider	41	6.1	Arbeidet ved NAV Forvaltning	67
4.2	Kartlegging av tidsbruk i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen	42	6.1.1	Opprettelse og organisering	67
4.2.1	Tidsbruk fordelt på arbeidsområder	42	6.1.2	Produksjonsstyring	67
			6.1.3	Kompetanse	71
			6.1.4	Restansenedbygging	72
			6.2	Arbeidet ved NAV-kontorene	73
			6.2.1	Ledelse, styring og oppfølging ved bruk av målekortet	74
			6.2.2	Kvalitetsmessige utfordringer	74
			6.2.3	Kompetansemessige utfordringer	75
			6.2.4	Oppfølging av brukere med et identifisert behov for oppfølging fra NAV	75
			6.3	Samarbeid mellom enhetene i fylkeslinjen	76
			6.3.1	Samarbeidet mellom NAV-kontorer og NAV Forvaltning	77
			6.3.2	Samarbeid med NAV Kontaktsenter	80
			6.4	Forbedringsmetodikk	80
			6.5	IKT og systemløsninger	81

6.6	Arbeidsmiljø ved NAV-kontorer og NAV Forvaltning	82
6.7	Fylkesledelsens styring og oppfølging av forvaltningsenheter og NAV-kontorer	83
6.7.1	NAV Forvaltning	83
6.7.2	NAV-kontorene	83
6.8	Arbeids- og velferdsdirektoratets styring	83
6.8.1	Sentrale hovedprioriteringer og konkrete tiltak	84
6.8.2	Direktoratets oppfølging av arbeidet i NAV Fylkene	85
<b>7</b>	<b>Arbeidsdepartementets styring av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen</b>	<b>86</b>
7.1	Mål relatert til effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen	86
7.2	Rapportering knyttet til effektivitet i arbeids- og velferdsetaten	86
7.3	Departementets oppfølging av Arbeids- og velferdsdirektoratets resultater	87
<b>8</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>90</b>
8.1	Økte ressurser gir i liten grad økt måloppnåelse i fylkeslinjen i NAV	90
8.2	Resultater og effektiv ressursutnyttelse i NAV Fylkene	91
8.2.1	Det er store ulikheter i NAV Fylkenes resultater	91
8.2.2	Det er potensial for betydelig økt effektivitet i flere fylker	92
8.3	NAVs møte med og oppfølging av brukerne må forbedres	92
8.4	Systemer, styringspraksis og prosesser må i større grad bidra til effektivitet og god måloppnåelse i fylkeslinjen i NAV	93
8.4.1	Det er betydelige utfordringer i samarbeidet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter	93
8.4.2	Vedlikehold og oppbygging av ansattes kompetanse er ikke gitt tilstrekkelig prioritet	93
8.4.3	Videreutvikling av produksjonsstyringen ved NAV Forvaltning er en forutsetning for bedre ressursutnyttelse	94
8.5	Departementet, direktoratet og fylkene må videreutvikle etatens styring	94
<b>Vedlegg</b>		
1:	Figurer	95
2:	Referanseliste	107

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Vekter for de ulike ytelsene i arbeidsmengdemålingen	33
Tabell 4.1	Beregnet tidsbruk for statlig ansatte ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter i 2008 og 2010 – tall i prosent	42
Tabell 4.2	Beregnet fordeling av tidsbruk fordelt på hovedarbeidsprosessene ved NAV-kontorer og i forvaltningsenheter – 2008 og 2010, tall i prosent	43
Tabell 5.1	Årsverk i NAV Forvaltning og ved NAV-kontorer, 2010	45
Tabell 5.2	Restansenedbyggingsteamenes produksjon, antall saker 2010	49
Tabell 5.3	Omgjøringsrate og antall klager, NAV Forvaltning per 1000 innbyggere i fylkene	57
Tabell 5.4	Kjennelser og omgjøringer ved Trygderetten, 2008–2010	59
Tabell 5.5	Måloppnåelse på målekort: dialogmøte 2, arbeidssøkere med oppfølging og oppfølging av unge ledige, 2010	60
Tabell 5.6	Brukernes syn på servicen de har fått av NAV, 2008–2011	65
Tabell 6.1	Plantall for gjennomsnittlig antall saker per uke per heltidsansatt i NAV Hordaland og NAV Sør-Trøndelag – antall saker og estimert arbeidsmengde	68
Tabell 6.2	Omgjøringsprosent i klagesaker. Forvaltningsenhetene, 2010	70

## Figuroversikt

Figur 1.1	Organisering av arbeids- og velferdsetaten	30
Figur 4.1	Saksinngang, saksproduksjon, restanser og ytre grense-saker i fylkeslinjen, 2007–2010	39
Figur 4.2	Utvikling i lønns- og driftsutgifter ved NAV-kontorer og i forvaltningsenheter, 2007–2010	40
Figur 4.3	Normtidskrav og beregnede normtider for NAV under ett, april 2008 til desember 2010	41
Figur 5.1	Årsverk per 1000 innbyggere i forvaltningsenheter og ved NAV-kontorer i fylkene, 2010	46
Figur 5.2	Saksinngang per 1000 innbyggere, 2008–2010	47
Figur 5.3	Saksinngang per årsverk i forvaltningsenhetene, 2010	47

Figur 5.4	Saksinngang og saksproduksjon per 1000 innbyggere i fylkene, 2010	48
Figur 5.5	Fordeling av ytelser i fylkene, 2010	49
Figur 5.6	Fordeling av ytelser etter andel av samlet saksmengde og arbeidsmengde, 2010	50
Figur 5.7	Arbeidsmengde per årsverk i fylkene, 2010	50
Figur 5.8	Restanser per 1000 innbyggere i fylkene, 2008–2010	51
Figur 5.9	Produktivitet og restanser per 1000 innbyggere i fylkene, 2010	52
Figur 5.10	Gjennomsnittlig avvik fra normtidskravet for alle ytelser, desember 2010	53
Figur 5.11	Forskjeller i normtid, fjerde kvartal 2010	54
Figur 5.12	Generelt restansenivå og saksbehandlingstid for alle ytelser, 2010	55
Figur 5.13	Gjennomsnittlig antall ytre grense-saker i fylkene, 2009 og 2010	55
Figur 5.14	Produktivitet og ytre grense-saker, 2010	56
Figur 5.15	Omgjøringsprosent i NAV Klageinstans, 2008–2010	58
Figur 5.16	Restanser per 1000 innbyggere og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, 2010	61
Figur 5.17	Utvikling i sykefravær. Tall i prosent, 2009–2011	62
Figur 5.18	Sykefravær i fylkeslinjen i NAV, 2009–2010	62
Figur 5.19	Tilfredshet med NAV fordelt etter ytelsesområde	63
Figur 5.20	Brukernes tilfredshet med NAVs tilgjengelighet	64
Figur 5.21	Saksbehandlingstid og brukertilfredshet, 2010–2011	65
Figur 6.1	Restansenivå per 1000 innbyggere i Sør-Trøndelag, Hordaland og i fylkeslinjen sett under ett, 2008–2010	72

Faktaboks 6.1	Målekort	74
Faktaboks 6.2	Andel saker uten nødvendig dokumentasjon	77
Faktaboks 6.3	Sentrale IKT-systemer i arbeids- og velferdsetaten	81
Faktaboks 6.4	Fylkesleddets faglige støtte til NAV-kontorene	83

#### Faktaboksoversikt

Faktaboks 2.1	Produktivitet	32
Faktaboks 2.2	Framgangsmåte i produktivitetsanalysen	33
Faktaboks 5.1	Mål for tilpasning av tjenestene til brukernes behov	63

## Sentrale begreper

Normtid:	Normtid beregnes for enkelte ytelser ved at etaten ordner vedtatte saker i stigende rekkefølge etter saksbehandlingstid. Normtiden er den tiden det tar å behandle den saken som utgjør 75 prosent-persentilen i den sorterte mengden. Normtiden uttrykker med andre ord en saksbehandlingstid som 75 prosent av sakene er innenfor.
Normtidskrav:	Krav stilt til hva normtiden maksimalt skal være. Normtidskrav er ikke fastsatt for alle NAVs ytelser, men for et utvalg av ytelsene. Normtidskravene varierer mellom ytelsene.
Saksinngang:	Samlet inngang av nye saker av sakstypene søknad, anke, klage og revurdering i løpet av en periode.
Saksproduksjon:	Samlet antall saker av sakstypene søknad, anke, klage og revurdering som det i løpet av en periode er fattet vedtak i. (Fra januar 2009 er også henlagte og bortfalte saker regnet med i saksproduksjon.)
Restanse:	Samlet beholdning av saker av sakstypene søknad, anke, klage og revurdering. Restansetelling skjer ved månedsskiftet hver måned. Saker der det ikke er fattet vedtak, telles som en restanse, uavhengig av om sakene er påbegynt behandlet eller ikke, og uavhengig av sakenes liggetid.
Restansenedbygging:	Arbeidet med å redusere antallet restanser (ubehandlede saker).
Restansenedbyggingsteam:	Enheter som har som formål å behandle saker for forvaltningsenheter som har behov for ekstra bistand. Restansenedbyggingsteamene er lokalisert ulike steder i landet, men kan behandle saker for alle fylkene.
Ytelsesforvaltning:	Ytelsesforvaltning er det arbeidet som i NAV er knyttet til å motta, saksbehandle og følge opp framsatte krav om ytelser. Denne rapporten omhandler ytelsesforvaltningen i NAVs fylkeslinje.
Ytre grense:	Fastsatt grense for lengste akseptable saksbehandlingstid. Ytre grense varierer mellom ytelsene.
Ytre grense-saker:	Saker av sakstypene søknad, anke, klage og revurdering som ved månedsslutt har vært til behandling utover ytre grense.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Arbeidsdepartementet har det overordnede ansvaret for politikken knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd i Norge. Innen Arbeidsdepartementets ansvarsområde er arbeids- og velferdsetaten det mest sentrale virkemiddelet for å iverksette regjeringens politikk. Arbeids- og velferdsetaten forvalter 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 mill. 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 om og integrering av saksfelt som tidligere var fordelt på to statlige etater og kommunene. Opprettelsen av én etat skulle resultere i en nedbygging av gamle etats-skiller og etablering av en ny yrkesrolle innen NAV, basert på målene om arbeids- 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 de rette tiltakene og tjenestene (formåls-effektivitet), og på at tjenestene som ytes, frambringes uten unødig ressursbruk (kostnads-effektivitet).

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 som en samlet enhet av brukerne. Av proposisjonen framgår det også at funksjoner der 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 én av hensiktene med å opprette 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 svært 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 sammenlignet 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. Videre peker departementet 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 hver enkelt sak utføres mer effektivt.

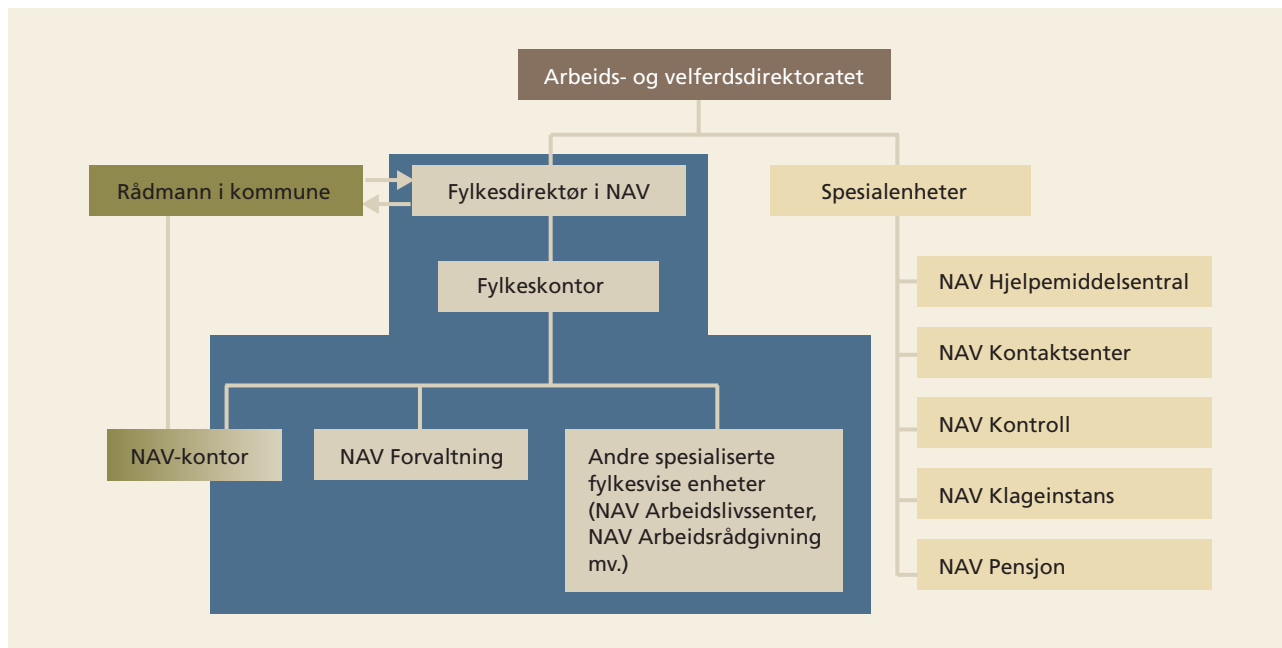
## 1.2 Organisering av fylkeslinjen i arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av NAV, og består av en rekke enheter på nasjonalt nivå, regionalt nivå og fylkesnivå, samt i kommunene. Stat og kommune samarbeider om bemanning og ressurser til NAV-kontorene i tråd med avtaler gjort mellom kommunene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Øvrige enheter i NAV er fullt ut bemannet med statlige ressurser.

Figur 1.1 på neste side gir en oversikt over sentrale enheter i arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer den statlige delen av etaten, og har organisert sin styring av underliggende enheter gjennom to separate styringslinjer: en spesialenhetslinje og en fylkeslinje.

Figur 1.1 Organisering av arbeids- og velferdsetaten



Kilde: NAV

I figur 1.1 er fylkeslinjen markert med blå bakgrunn. Fylkeslinjen i NAV er organisert geografisk. Dette innebærer at det er etablert et fylkesledd i hvert av landets 19 fylker. Fylkesleddene har styringsdialog med direktoratet, og styrer og koordinerer selv underliggende enheter i fylkene. I hvert fylke er det en fylkesdirektør som har det overordnede resultatansvaret for NAVs virksomhet i fylket.

NAVs virksomhet i det enkelte fylke er fordelt mellom flere enheter og enhetstyper. NAV-kontoret er den enhetstypen det er flest av i hvert fylke. I tillegg er NAVs virksomhet fordelt mellom NAV Forvaltning og andre spesialiserte enheter i fylkene, for eksempel NAV Arbeidslivssenter og NAV Arbeidsrådgivning. NAV-kontorene og NAV Forvaltning er de enhetene i hvert fylke som samarbeider om arbeidet med ytelsesforvaltningen.

### 1.3 Formål og problemstillinger

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

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i 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?

## 2 Metode og datagrunnlag

Undersøkelsens problemstillinger er i hovedsak belyst ved bruk av statistikk, intervjudata, saksmappegjennomgang og dokumentanalyse. Alle intervjudata som inngår i undersøkelsen, er verifisert.

### Årsverk ved NAV Forvaltning

I denne undersøkelsen brukes årsverk ved NAV Forvaltning blant annet til å beregne fylkenes relative produktivitet, som i neste omgang ses i forhold til sentrale aspekter ved NAVs ytelsesforvaltning i fylkeslinjen.

I arbeidet med undersøkelsen har det ved flere anledninger vært avholdt møter mellom representanter for Riksrevisjonen og Arbeids- og velferdsdirektoratet for å diskutere metodiske valg og databehov.

I forbindelse med ferdigstilling av Riksrevisjonens undersøkelse og ordinære prosedyrer for kvalitets-sikring av fakta og vurderinger, ble Riksrevisjonen i møte med Arbeidsdepartementet 15. november 2011 gjort oppmerksom på at årsverkstallene for NAV Forvaltning som direktoratet hadde levert, ikke var egnet for sammenligning mellom fylkene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet leverte nye årsverkstall for NAV Forvaltning 23. november 2011. Direktoratet opplyser i brev at følgende korreksjoner er gjort for å gjøre årsverkstallene for NAV Forvaltning sammenlignbare:

- Årsverk for medarbeidere i fødselspermisjon og andel av stillingen som er dekket gjennom lønnstilskudd, er trukket ut av materialet.
- Telefonitjenester er organisert ulikt i fylkene. Årsverk ved NAV Forvaltning som er knyttet til telefonitjenester som tilsvarer dem som blir levert fra kontaktsentrene i spesialenhetlinjen for noen fylker, og som i andre fylker leveres fra egne enheter utenfor forvaltningsenhetene, er trukket ut.
- Rådgivende leger og tiltaksadministrasjon inngår i NAV i alle fylker, men kun enkelte fylker regner årsverkene som del av NAV Forvaltning. Disse årsverkene er derfor trukket ut for de fylkene der det er aktuelt.
- Renhold, kantinedrift og budtjenester er som hovedregel tjenester som kjøpes, og som NAV ikke bruker egne ansatte til å utføre. Likevel

har enkelte forvaltningsenheter videreført ansettelsesforhold knyttet til disse funksjonene. Disse årsverkene er trukket ut ved de enhetene det gjelder.

- Enkelte fylker har avvikende grensesnitt mellom NAV-kontorer og NAV Forvaltning. Der forvaltningsenheten utfører oppgaver NAV-kontorene normalt sett skal utføre, er dette trukket fra.
- Enkelte fylker utfører nasjonale oppgaver. Årsverkene knyttet til disse funksjonene er trukket ut.

Korrigerte årsverkstall er innarbeidet i rapporten. Riksrevisjonens faktaframstilling og vurderinger bygger i stor utstrekning på data levert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ut fra den kontakt som har vært med departement og direktorat om datakvalitet, er det forutsatt at dataene som er levert av direktoratet, nå er korrekte og av tilstrekkelig kvalitet.

---

### 2.1 I hvilken grad er det etablert en effektiv ressursutnyttelse i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning i fylkeslinjen?

Kapittel 4 i rapporten belyser problemstillingen gjennom en undersøkelse av utviklingen i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen i årene 2007–2010 ved hjelp av statistikk om resultater, produksjon, saksbehandlingstid, saksinngang, ressursmengde og tidsbruk fra arbeids- og velferdsetaten.

I kapittel 5 er det gjennomført en produktivitetsanalyse basert på kvantitative data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå, for å besvare problemstillingen. Resultatene for produktivitetsanalysen ses deretter i sammenheng med andre kvantitative data om sider ved arbeidet i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen i NAV.

#### 2.1.1 Produktivitetsanalyse

En effektiv utnyttelse av ressursene er en viktig forutsetning for en effektiv yrkesforvaltning. Undersøkelsen belyser hvor effektiv ressursbruken er i NAVs ytelsesforvaltning i fylkeslinjen, ved å se på årsverkens produktivitet i de ulike fylkene, jf. faktaboks 2.1. Produktivitet måles i denne undersøkelsen ved å sammenligne årsverk med produksjonen av vedtak i fylkene.



Ved å måle produktiviteten vil vi kunne si noe om forskjeller i ressursutnyttelsen mellom fylkene i NAV, og se resultatene i sammenheng med tilgjengelig informasjon om kvalitet.

#### Faktaboks 2.1 Produktivitet

Produktivitet er et uttrykk for forholdet mellom produsert mengde og volum av innsatsfaktorer (f.eks. kroner). Produktiviteten viser hvor mye virksomheten får ut av gitte ressurser.

Kilde: DFØ

Produksjonen måles i undersøkelsen ved hjelp av en arbeidsmengdemåling. Det er variasjon i saks sammensetningen i ytelse mellom fylkene i NAV. Dette tar arbeidsmengdemålingen høyde for ved å vekte de ulike ytelsene etter hvor mye tid enhetene av samme type gjennomsnittlig bruker på å behandle dem. De vektete ytelsene er summert per fylke for å gi et uttrykk for den samlede arbeidsmengden i fylkene. Arbeidsmengdemålingen er basert på produksjonstall og en ressurskartlegging foretatt av NAV i 2010. At det i undersøkelsen legges til grunn ett sett nasjonale vekter, bygger på forutsetningen om at hver sakstype i gjennomsnitt er like arbeidskrevende, uavhengig av hvor i landet saken behandles.

Ressurskartlegginger er de seneste årene gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet med det formål å måle status og endringer i ressursbruken i NAV over tid. Ressurskartleggingene gir oversikt over ansattes tidsbruk knyttet til etatens kjerneoppgaver, og til arbeidsprosesser som utføres ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Ressurskartleggingene gjennomføres som utvalgsundersøkelser, og direktoratet anser at ressurskartleggingen som ble gjennomført i 2010, gir et representativt bilde av tidsbruk ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Det skiller ikke mellom ulike roller for dem som rapporterer ressursbruk, og undersøkelsen legger således til grunn én veileder-/saksbehandlerrolle i henholdsvis NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Produktiviteten i fylkene beregnes ved å dele den samlede arbeidsmengden i hvert fylke på antall årsverk i forvaltningsenhetene i fylket. Søknader om statlige ytelse fra NAV behandles hovedsakelig av forvaltningsenheten, og undersøkelsen legger derfor kun årsverk i fylkenes forvaltningsenheter til grunn, jf. punkt 2. Undersøkelsen tar også for seg hvor stor del av arbeidsmengden i fylkene som er utført av restansenedbyggingsteam

fra etaten for øvrig. Produksjonen fra disse vil inngå i fylkets samlede produksjon, men skiller her ut for å kunne beregne produktiviteten i fylkenes egen ytelsesforvaltning.

Metodisk framgangsmåte er nærmere beskrevet i faktaboks 2.2.<sup>1</sup>

Produktivitetsanalysen omfatter alle ytelsesområdene som forvaltningsenhetene ifølge ressurskartleggingen arbeidet med i 2010. Samlet sett omfatter analysen 14 ytelsesområder. Hvert av disse områdene er tilordnet en vekt. Vektene for de ulike ytelsene er oppsummert i tabell 2.1.

Tabellen viser at behandling av uførepensjon er den mest tidkrevende ytelsen i forvaltningsenhetene, og at den krever omtrent fire ganger så mye personalressurser som en gjennomsnittlig barne-trygd- eller kontantstøttesak, og fem ganger så mye som en sykepengesak.

#### 2.1.2 Andre kvantitative mål på arbeidet i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

Resultatene fra produktivitetsanalysen er videre sammenholdt med data som blant annet belyser saksbehandlingskvaliteten i de ulike fylkene. Slike data omfatter tall for saksbehandlingstid, restansenivå, klage- og ankestatistikk, oppfølging av brukerne og dessuten NAVs egen undersøkelse av brukernes tilfredshet med tjenestetilbudet i 2010.

Klage- og ankestatistikk og restansenivå måles som antall per 1000 innbyggere i fylket for å kunne sammenligne tall mellom fylkene. Brukeroppfølging måles i andel av de ulike brukergruppene som har fått oppfølging i løpet av de siste tre eller seks månedene, avhengig av brukergruppe. Brukertilfredshet belyses ved hjelp av et gjennomsnittresultat i fylkene med data fra NAVs brukerundersøkelse og ved hjelp av Difis innbyggerundersøkelse.

Saksbehandlingstiden uttrykkes med et gjennomsnittsmål som er utviklet for denne undersøkelsen, og som er basert på etatens egne krav til og beregning av saksbehandlingstid. Etaten benytter *normtid* for å uttrykke saksbehandlingstid. Normtiden finner etaten ved å ordne alle vedtatte saker i en periode i stigende rekkefølge etter

1) Direktoratet ble forelagt metoden i møte 11. oktober, og direktoratets tilbakemeldinger ble tatt til etterretning. (Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i ytelsesforvaltningen – Presentasjon av foreløpige funn. Notat til Riksrevisjonen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 1. november 2010)

## Faktaboks 2.2 Framgangsmåte i produktivetsanalysen

### Data

Analysen av arbeidsmengde i fylkene tar utgangspunkt i følgende data fra 2010:

- statistikk om vedtaksproduksjon i fylkene, fordelt på ytelse, fra
  - SIV (styringsinformasjonsverktøy)
  - datavarehuset
  - en oversikt fra NAV over erstattede sykepengetilfeller
- NAVs ressurskartlegging, der det framgår hvor mye tid statlig ansatte ved forvaltningsenheter bruker på ulike arbeidsområder
- årsverk i fylkenes forvaltningsenheter
- statistikk om restansenedbyggingsteamenes produksjon for fylkene, fordelt på ytelse

### Etablere et sett av vekter for ytelsene

Vektene beregnes ved hjelp av tall for saksmengde fra vedtaksstatistikken og informasjon om tidsbruk på ytelsen fra ressurskartleggingen. Vektene for de enkelte ytelsene beregnes som forholdet mellom gjennomsnittlig andel av tidsbruken ytelsen opptar, og ytelsens andel av samlet saksmengde, som vist i formelen under for ytelse i. Vektene uttrykker hvor ressurskrevende en ytelse typisk er når den behandles i forvaltningsenhetene.

$$\text{vekt}_i = \frac{\text{ytelsens, gjennomsnittlige andel av samlet tidsbruk}}{\text{ytelsens, andel av samlet saksmengde}}$$

### Finne arbeidsmengde i fylkene

Antallet vedtak innen det enkelte ytelsesområde blir deretter multiplisert med sin respektive vekt og summert til samlet arbeidsmengde i hvert fylke. Denne arbeidsmengden er angitt i arbeidsmengdeenheter.

### Finne fylkenes produktivitet

For å finne produktiviteten i fylkene blir den samlede arbeidsmengden delt på antallet årsverk i forvaltningsenhetene.

Tabell 2.1 Vekter for de ulike ytelsene i arbeidsmengdemålingen

Ytelse	Vekt
Uførepensjon	4,78
Grunn- og hjelpestønad	3,16
Bidrags- og forskuddsområdet (barnebidrag, ektefellebidrag, oppfostringsbidrag, særtilskudd, vedtak om innkreving, bidragsforskudd og farskapssaker)	2,99
Foreldrepenger og engangsstønad	2,39
Enslige forsørgere	2,35
Hjelpemidler og bilsaker	2,20
Dagpenger	1,85
Yrkesskade	1,64
Barnetrygd og kontantstøtte	1,09
Sykepenger	0,92
Andre pensjonsordninger m.m. (AFP, gjenlevende ektefelle, tidligere familiepleiere, barnepensjonister, samordning, krigspensjon, supplerende stønad)	0,65
Arbeidsavklaringspenger	0,62
Individstønad og ventelønn	0,57
Andre ytelser <sup>2</sup>	0,23

Kilde: Registerdata og ressurskartlegging fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

2) *Andre ytelser* er en betegnelse på en gruppe ytelser i NAV som ikke faller innenfor noen av de andre gruppene. I denne gruppen finnes blant annet barns sykdom, fastlege, helsetjenester, gravferdsstønad, legemidler totalt og tannbehandling.

saksbehandlingstid. Normtiden er den tiden det tar å behandle den saken som utgjør 75 prosentpersentilen i den sorterte mengden. Normtiden uttrykker med andre ord en saksbehandlingstid som 75 prosent av sakene er innenfor. Det er satt krav om hva beregnet normtid skal være på de ulike ytelsene, og dette kalles normtidskrav.

For å konstruere et samlet uttrykk for saksbehandlingstid i denne undersøkelsen, er det for hvert fylke beregnet prosentvis avvik mellom normtid og normtidskravet for hver ytelse. Avviket vektet i hvert fylke etter antallet saker som inngår i hvert ytelsesområde. Et samlet uttrykk for saksbehandlingstid for hvert fylke beregnes ut ifra gjennomsnittet av de prosentvise avvikene.

Videre er sykefravær i de enkelte fylkene benyttet for å belyse sider ved arbeidssituasjonen til de ansatte ved forvaltningsenhetene og NAV-kontorene.

### 2.1.3 Registerdata i NAV

NAV drifter flere saksbehandlingssystemer, og det er registerdata fra disse systemene som danner grunnlaget for de kvantitative analysene i undersøkelsen. De fleste statlige ytelsene saksbehandles i saksbehandlingssystemet Infotrygd, og statistikken herfra er oppsummert i etatens statistikkssystem SIV. I tillegg inkluderer SIV data fra saksbehandlingssystemet for barnebidragssaker, Bisys. Ytelsene dagpenger, individstønad og ventelønn og arbeidsavklaringspenger saksbehandles i Arena, og statistikk over produksjonen gjenfinnes i etatens Datavarehus. Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammenstilt tall for sykepengesaker og for restansenedbyggingsteamenes produksjon for de ulike fylkene.

## 2.2 I hvilken grad har arbeids- og velferdsetaten systemer, styringspraksis og prosesser som sikrer effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen?

Sør-Trøndelag og Hordaland ble på grunnlag av ulike resultater i den kvantitative delen av undersøkelsen valgt ut til en dybdeundersøkelse, fordi fylkene er sammenlignbare med tanke på kommunestruktur og demografiske forhold, og fordi ytelsesforvaltningen i de to fylkene er organisert noe ulikt.

I hvert av fylkene er forvaltningsenhetene, et utvalg NAV-kontorer og fylkesleddet besøkt. Data-

innsamlingen i dybdeundersøkelsen omfatter intervju, saksmappegjennomgang og dokumentanalyse.

I tillegg til fylkesleddet i NAV i begge fylkene, er følgende enheter besøkt:

- NAV Forvaltning Trondheim, Sør-Trøndelag
- NAV Forvaltning Orkdal, Sør-Trøndelag
- NAV Forvaltning Bergen, Hordaland
- NAV Forvaltning Stord, Hordaland
- NAV Midtbyen, Sør-Trøndelag
- NAV Heimdal, Sør-Trøndelag
- NAV Rissa, Sør-Trøndelag
- NAV Hemne, Sør-Trøndelag
- NAV Lindås, Hordaland
- NAV Laksevåg, Hordaland

I dybdeundersøkelsen er det innhentet informasjon om og synspunkter på organisasjon, arbeidsform, samhandling, samarbeidsrutiner, kompetanse og ledelse ved de besøkte enhetene. Ved hver enhet er det gjennomført intervju med enhetsleder, avdelingsledere/teamkoordinatorer og fagansvarlig saksbehandler/veileder.<sup>3</sup> Samlet er det i de to fylkene gjennomført 56 intervjuer med til sammen 61 ansatte i NAV.

For å knytte arbeidet i forvaltningsenheter og NAV-kontorer til konkrete saksforhold og arbeidsoppgaver er det gjort et utvalg av ytelsesområder som gjennomgående er gjort til tema i intervjuene. De utvalgte ytelsene er dagpenger, ytelser til enslige forsørgere, grunnstønad, hjelpestønad og uførepensjon. Også relevante opplysninger som framkom i intervjuene om andre ytelsesområder, er inkludert i rapporten.

Et utvalg saker er gjennomgått ved hver enhet for å belyse saksbehandlingen ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Ved forvaltningsenhetene er det gjennomgått omkring 40 saker fordelt på de ovennevnte ytelsesområdene, mens det ved hvert NAV-kontor er gjennomgått ca. 10 uførepensjonsaker. Samlet er 180 saksmapper gjennomgått.

For å undersøke hvordan hensynet til effektiv ressursutnyttelse ivaretas i NAV Fylkene og av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er det også foretatt en analyse av sentrale styringsdokumenter som mål- og disponeringsbrev til fylkene fra direktoratet, rapportering innad i fylkene og fra fylkene til direktoratet, referater fra fylkesdirektør-

3) Benevningene som benyttes på ulike roller, er noe ulik ved forvaltningsenheter og Nav-kontor, også størrelsen på Nav-kontorene innvirker på hvilken benevning som benyttes. Ved enhetene som er besøkt, er det gjennomført mellom to og sju intervjuer.

møter og dessuten interne styringsdokumenter i forvaltningsenheter og NAV-kontorer for 2009 og 2010.

Det er gjennomført to intervjuer med representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet, 11. oktober 2010 og 13. mai 2011, hvor temaene var direktoratets tilrettelegging for effektiv drift, effektivitet og produktivitet, planer og tiltak i forbindelse med dette, måling og styring av produksjonen, samt variasjon i fylkenes resultater.

---

### **2.3 I hvilken grad følger Arbeidsdepartementet i sin etatsstyring opp at bruken av ressursene og virkemidlene i fylkeslinjen i arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning er effektiv?**

For å undersøke hvordan Arbeidsdepartementet ivaretar ansvaret for effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen er det foretatt en analyse av sentrale styringsdokumenter som tildelingsbrev og rapportering, og referater fra etatsstyringsmøtene i 2009 og 2010.

Gjennomgangen er begrenset til den styringen av arbeids- og velferdsetaten som er knyttet til effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen, og tilhørende temaer som inngår i undersøkelsens problemstillinger.

Det ble 1. juni 2011 gjennomført et intervju med representanter for Arbeidsdepartementet. Temaer for intervjuet var blant annet departementets tilrettelegging for effektiv drift av etaten, måling og styring av produksjon og kvalitet, analyser av effektivitet, og variasjon i fylkenes resultater på ulike områder.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Krav til effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen

Et av hovedmålene i arbeids- og velferdspolitikken er å sikre en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I budsjettproposisjonen for 2010 slås det fast at arbeids- og velferdsetaten skal arbeide for at ressursene i arbeids- og velferdsforvaltningen utnyttes på en måte som er best mulig for brukerne, og samtidig er kostnadseffektiv.<sup>4</sup>

Målet om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet.<sup>5</sup> At forvaltningen og produksjonen av arbeids- og velferdstjenester skal skje på en mest mulig effektiv måte, ble også understreket i St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltakene og tjenestene (formåls effektivitet), og på at tjenestene en yter, frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet).

I Innst. S. nr. 198 (2004–2005) til proposisjonen uttaler en samlet sosialkomité at den nye etaten skaper et klarere og mer enhetlig ansvarsforhold på statlig side, og at det må være et mål å skape en mer effektiv velferdsforvaltning.<sup>6</sup>

I februar 2009 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram en stortingsproposisjon om situasjonen i NAV.<sup>7</sup> De to innstillingene<sup>8</sup> til proposisjonen gir et oppdatert grunnlag for Stortingets vedtak og forutsetninger knyttet til arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og sosialkomiteen understreker blant annet at den forventer at etaten nå vil være i stand til å innfri Stortingets mål om en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.<sup>9</sup>

Komiteen uttaler også at effektivisering og styrking av ytelsesforvaltningen og nedbygging av restanser er svært viktig for NAVs brukere, og derfor svært

viktig for NAV i 2009. Komiteen understreker også at det ikke er akseptabelt at NAV har hatt vanskeligheter med å innfri saksbehandlingsfrister innenfor 13 av 17 velferdsordninger, og poengterer at det er viktig at all ressursbruk i NAV gjennomgås. Samtidig som komiteen mener at det er viktig å sikre effektiv ressursbruk, peker den på viktigheten av å bygge nødvendig kompetanse og høy faglig standard i etaten.<sup>10</sup>

### 3.2 Forutsetningene for effektiv drift i arbeids- og velferdsforvaltningen

Av St.prp. nr. 46 (2004–2005) framgår det at kostnadseffektiv drift krever at det foretas helhetsvurderinger av konsekvenser av beslutninger, og at det er en styringsoppgave å sikre riktig prioritering av begrensede ressurser i forhold til oppgavene som skal løses, og målene som er satt. Videre vises det til den drøftingen av effektivitet i offentlig forvaltning som framgår av NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

I NOU 2004:13 understrekes det at kostnadseffektivitet ikke betyr billigst mulig drift, men riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. Det poengteres at uten en definisjon av hva "riktig kvalitet" er, vil det bestandig være behov for mer ressurser. Ifølge utredningen vil en mest mulig kostnadseffektiv drift kreve en mest mulig presis avklaring av hva som skal være riktig kvalitet, fra de ansvarlige på ulike nivåer i organisasjonen. Utvalget peker på at dette stiller krav til styringsformer, finansierings- og beslutningssystemer. Videre vil det gi føringer på lokal eller sentralisert utføring av ulike arbeidsoppgaver, krav til bruk av teknologi mv.

### 3.3 Krav til departementet

Arbeidsdepartementet har overordnet ansvar for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og

4) Prop. 1 S. (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

5) Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

6) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005).

7) St.prp. nr. 51 (2008–2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til arbeids- og velferdsetaten*.

8) Innst. S. nr. 190 (2008–2009) og Innst. S. nr. 220 (2008–2009).

9) Innst. S. nr. 190 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 51 (2008–2009) og Innst. S. nr. 220 (2008–2009).

10) Innst. S. nr. 220 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 51 (2008–2009) og Innst. S. nr. 190 (2008–2009).

forutsetninger.<sup>11</sup> Arbeidsdepartementet skal i sitt forslag til statsbudsjett beskrive de resultatene som tilsiktes oppnådd, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.<sup>12</sup> Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.<sup>13</sup>

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferds politikken, og er dermed departementets viktigste redskap for å nå målene på politikkområdet.<sup>14</sup> Departementet skal stille bevilgninger til disposisjon for arbeids- og velferdsetaten ved tildelingsbrev.<sup>15</sup>

Arbeidsdepartementets styring av arbeids- og velferdsetaten skjer gjennom både regelstyring og mål- og resultatstyring. Arbeidsdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>16</sup> Departementet har ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.<sup>17</sup> Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar.<sup>18</sup> Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.<sup>19</sup>

Departementet har et overordnet ansvar for at arbeids- og velferdsetaten bruker ressurser effektivt.<sup>20</sup>

### 3.4 Krav til arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den interne styringen i arbeids- og velferdsetaten skal være innrettet slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.<sup>21</sup> Ledelsen har også et ansvar for å foreta prioriteringer innenfor eget ansvarsområde.

- 11) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 1, der det slås fast at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- 12) Jf. bevilgningsreglementet § 9. Redegjørelse for bevilgningsforslagene.
- 13) Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger.
- 14) Prop. 1 S. (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 117.
- 15) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 7 Tildeling av gitt bevilgninger til underliggende virksomheter.
- 16) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.
- 17) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 1.2 Myndighet og ansvar.
- 18) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 1.3 Generelt om styringsdialogen.
- 19) Reglement for økonomistyring i staten § 4, 3. ledd.
- 20) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 1.2 Myndighet og ansvar.
- 21) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 2.3.2 Gjennomføring og oppfølging.

Videre skal systemer og rutiner i arbeids- og velferdsetaten være tilpasset risiko og vesentlighet.<sup>22</sup>

Arbeids- og velferdsetatens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og dessuten fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.<sup>23</sup> Fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås på en effektiv måte.<sup>24</sup> Ifølge reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.<sup>25</sup> Videre har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringsvikt, feil og mangler.<sup>26</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere til Arbeidsdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse og resultater.<sup>27</sup>

### 3.5 Krav til etatens møte med brukerne<sup>28</sup>

Det er et mål for arbeids- og velferdspolitikken at tjenester og oppfølging skal være tilpasset brukernes behov. Arbeids- og velferdsetaten skal møte brukerne med service, respekt, kompetanse, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud.<sup>29</sup>

Sosialkomiteen framhevet i Innst. S. nr. 198 (2004–2005) at NAV-kontorene skal være et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for. Førstelinjetjenesten skal gi brukerne et tilbud om helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av eierskapet til ytelser og tjenester. Tilbudet skal være tilgjengelig, og førstelinjen må ha riktig kompetansenivå og beslutningsansvar for å gi brukerne det tilbudet de skal ha.<sup>30</sup>

- 22) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 2.2 Myndighet og ansvar.
- 23) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 2.2 Myndighet og ansvar.
- 24) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 9 Planlegging, gjennomføring og oppfølging.
- 25) Jf. § 14 Intern kontroll.
- 26) Jf. bestemmelse 2.4 Intern kontroll.
- 27) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten 1.5.1 Rapportering.
- 28) Med "bruker" menes her enkeltindivider som forholder seg til arbeids- og velferdsetaten, og som i folketrykkløven og forvaltningsloven omtales som henholdsvis "medlem" og "part".
- 29) Prop. 1 S. (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 110.
- 30) Innst. S. nr. 198 (2004–2005), Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 11–12.

Betydningen av kompetanse ble også understreket av Stortinget da det 31. mai 2005 fattet to romertallsvedtak om kompetanse. Regjeringen ble bedt om å sikre tilstrekkelig med ressurser til kompetansehevede tiltak, og å sikre at det ble utarbeidet en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>31</sup>

Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven<sup>32</sup> skal NAV-kontoret tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan, og denne skal utformes i samarbeid med brukeren.<sup>33</sup>

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven stiller videre krav om at arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.<sup>34</sup> Arbeids- og sosialkomiteen har pekt på at det er viktig at NAV har rutiner som sikrer at brukernes erfaringer, synspunkter og forslag til endringer aktivt etterspørres og benyttes i det videre utviklingsarbeidet internt i NAV, og er gjenstand for evaluering på linje med andre elementer i reformen.<sup>35</sup>

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven slår fast at enhver som henvender seg til et NAV-kontor, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser.<sup>36</sup> Ut ifra forvaltningsloven har også arbeids- og velferdsetaten en alminnelig veiledningsplikt.<sup>37</sup> Etaten skal på eget initiativ vurdere partens behov for veiledning om gjeldende lover og forskrifter, vanlig praksis på vedkommende saksområde og regler for saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsetaten skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.<sup>38</sup> Brukeren bør også gjøres kjent med opplysninger

av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om.

Søknader om ytelser etter folketrygdloven skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, og medlemmet skal underrettes skriftlig om vedtaket så snart som mulig.<sup>39</sup> Arbeids- og velferdsetaten har et ansvar for at samlet saksgang blir så kort som mulig uten at det går utover kvaliteten på saksbehandlingen.<sup>40</sup> I budsjettproposisjonen for 2010 understrekes det at forsinket behandling og utbetaling av livsoppholdsytelser er kritisk for brukerne, og at det er en målsetting for arbeids- og velferdsetaten å redusere saksbehandlingstidene og å bygge restansene ytterligere ned.<sup>41</sup>

Enkeltvedtak skal grunnig, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Det stilles også krav til begrunnelsens innhold.<sup>42</sup>

Vedtak etter folketrygdloven kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak ankes inn for Trygderetten. Klage eller anke settes fram for det felles lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen der vedkommende bor.<sup>43</sup> Et forvaltningsorgan kan i tillegg omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget.<sup>44</sup>

31) Jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005), Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005), romertallsvedtak II og III. Vedtak 379 og 380.

32) § 14a. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan

33) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15. Samarbeid med brukeren og individuell plan.

34) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 6. Brukermedvirkning.

35) Innst. S. nr. 220 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. St.prp. nr. 51. (2008–2009) og Innst. S. nr. 190 (2008–2009), s. 24.

36) Jf. § 15. Samarbeid med brukeren og individuell plan.

37) Jf. § 11 (veiledningsplikt).

38) Jf. forvaltningsloven § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

39) Jf. folketrygdloven § 21-10 Saksbehandlingstid og underretning om vedtak. I paragrafen heter det også at departementet kan gi forskrifter om at underretning om vedtak ikke behøver å gis når vedtaket gjelder stans av dagpenger eller ytelser under yrkesrettet attføring av grunner som er åpenbart kjent for medlemmet, og det er gitt forhåndsorientering om at retten til ytelse bortfaller i slike tilfeller. Ytelsene som omfattes av denne undersøkelsen, er regulert av folketrygdloven.

40) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 64.

41) Prop. 1 S. (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 14.

42) Jf. forvaltningsloven § 24 (når enkeltvedtak skal grunnig) og § 25 (begrunnelsens innhold).

43) Jf. folketrygdloven § 21-12. Klage og anke i trygdesaker.

44) Jf. forvaltningsloven § 35 (omgjøring av vedtak uten klage).

## 4 Utvikling i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

### 4.1 Resultater og ressurser

Rett stønad til rett tid framholdes av Arbeidsdepartementet som en klar prioritering og et mål for arbeids- og velferdsetatens arbeid. Dette framgår både av budsjettproposisjonene for departementet for 2009 og 2010, og av departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009 og 2010.

I departementets løpende styringsdialog med direktoratet, dokumentert i referatene fra etatsstyringsmøtene og referatene fra særmøter i 2009 og 2010, framgår det at utvikling i måltallene for etaten jevnlig blir diskutert, jf. kapittel 7.

#### 4.1.1 Saksinngang, saksproduksjon, restanser og ytre grense-saker

For 2009 formidlet departementet i tildelingsbrev et krav om at restansenivået ved utgangen av året skulle være redusert til samme nivå som ved utgangen av 2006. For 2010 fastsatte departementet krav om ytterligere restansenedbygging uten at

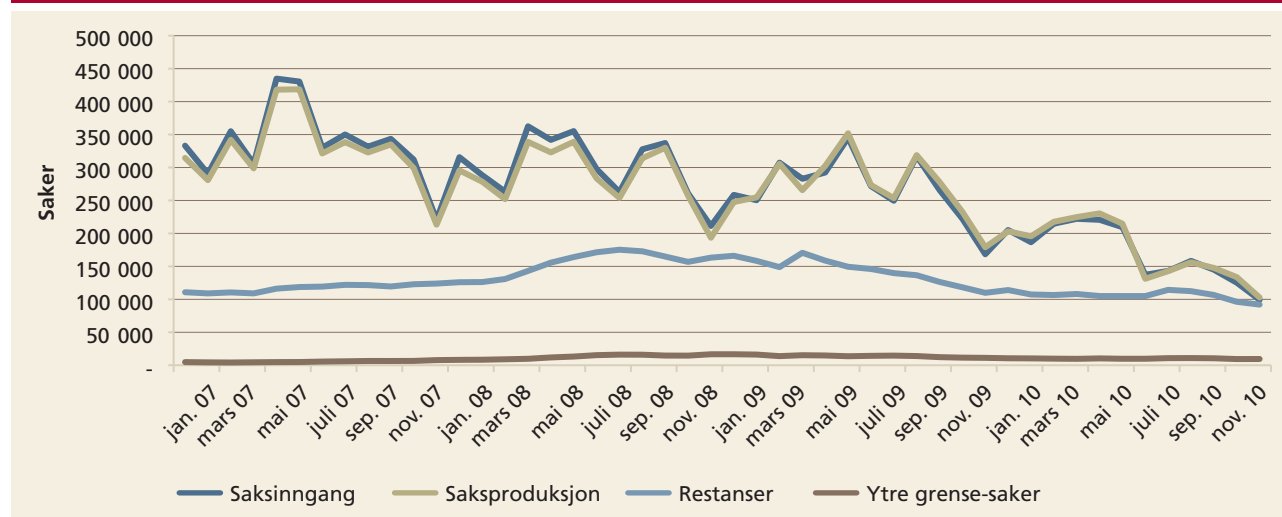
det ble spesifisert noe måltall i tildelingsbrevet for 2010.

Figur 4.1 viser utviklingen i saksinngang, saksbeholdning, saksproduksjon og ytre grense-saker, for fylkeslinjen i perioden januar 2007 til desember 2010. Figuren bygger på informasjon fra saksbehandlingssystemene Infotrygd og Bisys, og dekker dermed ikke alle, men en vesentlig andel av de ytelsene som saksbehandles i fylkeslinjen i NAV.

Figur 4.1 viser at saksinngang og saksproduksjon i stor grad samvarierer gjennom hele perioden, og at det i perioden har vært en tydelig reduksjon både i antallet saker som kommer inn, og i antallet saker som produseres i fylkeslinjen i NAV.

Utviklingen i samlet restansenivå for fylkeslinjen avhenger i hovedsak av forholdet mellom saksproduksjon og saksinngang.<sup>46</sup> Fra januar 2007 til februar 2009 var saksinngangen større enn vedtaksproduksjonen, og det var i det meste av perioden

Figur 4.1 Saksinngang, saksproduksjon, restanser og ytre grense-saker i fylkeslinjen, 2007–2010<sup>45</sup>



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

45) Figuren bygger på informasjon om saksmengde fra Infotrygd, et saksbehandlingssystem som benyttes for saksbehandling av store deler av NAVs samlede ytelsesportefølje, og Bisys, som brukes til å behandle barnebidragssaker. Sentrale ytelsesmidler, som dagpenger og arbeidsavklaringspenger, inngår imidlertid ikke i datagrunnlaget. Disse ytelsene saksbehandles i andre saksbehandlingssystemer og presenteres av NAV med separate statistikker. I tillegg inngår kun en svært liten andel av det samlede antall sykepengesaker i datagrunnlaget. Saker med innvilgelse av ordinære sykepenger registreres ikke som sak, men går direkte til utbetaling.

46) Det framgår av Ekspertgruppens delrapport 1 s. 110 at restansenivået også vil påvirkes av antallet henlagte og bortfalte saker. Dette er saker som registreres inn i NAVs saksbehandlingssystem, men som avsluttes uten realitetsbehandling. Henlagte og bortfalte saker inngår i tallmaterialet presentert i Figur 4.1.



en jevn vekst i restansenivået. Først i februar 2009 overgikk produksjonen saksinngangen samme måned, og siden den gang har det vært behandlet flere saker enn det har kommet inn i 16 av de 22 månedene fram til årsskiftet 2010–2011. Dette har medført, som figur 4.1 viser, at restansenivået i samme periode reduseres.

Saksinngangen i fylkeslinjen i perioden som er gjengitt i figur 4.1, er redusert med 50,5 prosent fra gjennomsnittlig 360 000 saker per måned i 2007 til 178 000 saker per måned i 2010. Det kan i stor utstrekning forklares på bakgrunn av endringer når det gjelder hvilke saksområder som behandles i fylkeslinjen, og hvordan statistikken for dette håndteres. Saksinngangen på ytelsesområdene som er tatt ut av statistikken i perioden 2007–2010, utgjorde gjennomsnittlig 184 000 saker eller 51,1 prosent av sakene per måned i 2007. Følgende endringer som påvirker statistikkgrunnlaget, er gjort på følgende tidspunkter:

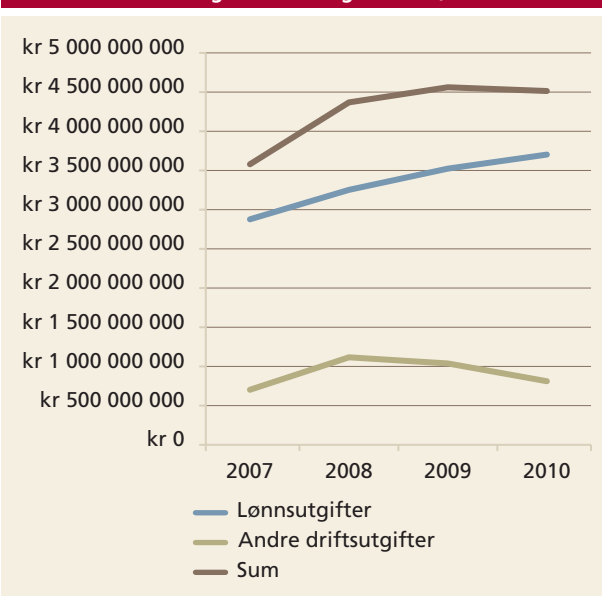
- I desember 2008 tas pensjon ut av fylkeslinjen.
- I januar 2009 tas tannbehandling og legemidler ut av fylkeslinjen.
- I januar 2010 tas reiseutgifter ut av fylkeslinjen.
- I mars 2010 blir tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger erstattet av arbeidsavklaringspenger, og tas ut av statistikkgrunnlaget for figur 4.1.
- I juni 2010 tas frikort ut av fylkeslinjen.
- Fra januar 2009 regnes henlagte og bortfalte saker med i produksjonen.

Restansene på ytelsesområdene som ble tatt ut av statistikken i årsskiftet 2007–2008, utgjorde 8 prosent av restansene i 2007, mens de som ble tatt ut i 2010, utgjorde 12 prosent av restansene i 2009.

#### 4.1.2 Ressurser i fylkeslinjer

Samtidig med at flere ytelser tatt ut av fylkeslinjen, har det i perioden 2007 til 2010 vært en betydelig utgiftsvekst i NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Figur 4.2 viser samlede driftsutgifter for NAV-kontorer og forvaltningsenheter i fylkeslinjen i NAV som de framgår av post 10 og post 11–19 i regnskapene til de enkelte fylkene.

Figur 4.2 Utvikling i lønns- og driftsutgifter ved NAV-kontorer og i forvaltningsenheter, 2007–2010<sup>47</sup>



Kilde: Regnskapsrapporter for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 4.2 viser at NAVs samlede driftsutgifter til forvaltningsenheter og NAV-kontorer<sup>48</sup> økte fram til 2009 og deretter ble noe redusert fra 2009 til 2010. Samlede driftsutgifter for NAV-kontorer og forvaltningsenheter i fylkeslinjen var i 2010 like i overkant av 4,5 mrd. kroner. For perioden sett under ett har de samlede driftsutgiftene økt med 26 prosent. Til sammenligning har lønns- og prisnivået generelt steget med 9 prosent i perioden.<sup>49</sup>

Figuren viser videre at lønnsutgiftene er den klart største utgiftsposten i driften av forvaltningsenheter og NAV-kontorer med 3,7 mrd. kroner i 2010, noe som tilsvarer 82 prosent av de samlede driftsutgiftene. Øvrige driftsutgifter utgjør noe i overkant av 800 mill. kroner, og altså 18 prosent av totale driftsutgifter.

Det framgår av figuren at lønnsutgiftene stiger årlig gjennom hele perioden, og utgjør en samlet vekst på 29 prosent. Tilsvarende var det en økning i andre driftsutgifter fra 2007 til 2008, men figuren viser at det i perioden 2008 til 2010 var en reduksjon i disse kostnadene. Reduksjonen fra 2009 til 2010 var for andre driftsutgifter nærmere 22 prosent.

47) Lønnsutgifter inkluderer alle utgiftene på post 10 i regnskapsrapportene, øvrige driftsutgifter svarer til regnskapsrapportens poster 11–19.

48) Regnskapsrapporten for NAV Oslo for forvaltningsenheter og NAV-kontorer viser ikke de fulle lønnskostnadene. Dette medfører at tallene for hele perioden er noe underestimert.

49) Til grunn for disse beregningene ligger SSBs tall for utvikling i konsumprisindeksen (KPI).

### 4.1.3 Saksbehandlingstider

I 2009 forutsatte departementet i tildelingsbrevet at etaten skal legge spesielt vekt på å redusere saksbehandlingstiden for ytelser med store avvik fra interne krav, samt redusere antall saker over ytre grense betydelig. I tildelingsbrevet for 2010 framholdes også nedbyggingen av ytre grense-saker som et prioritert område. Videre skal saksbehandlingstidene reduseres ytterligere. Referater fra etatsstyringsmøter i 2010 viser at kravene til saksbehandlingstider er fulgt opp av departementet i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. kapittel 7.1.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter normtidskrav for flere ytelser i fylkeslinjen i det årlige mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke. I mål- og disponeringsbrevet for 2010 er det fastsatt normtidskrav for 14 ytelser. Det er rapportert om 9 av de 14 ytelsene i NAVs virksomhetsrapport for 2010. I tillegg er det rapportert normtid for tekniske hjelpemidler som det ikke er satt normtidskrav til i mål- og disponeringsbrevet. Figur 4.3 viser normtidskravene og den tertialvise utviklingen i de beregnede normtidene fra 2008 til og med 2010 for disse ti ytelsene.

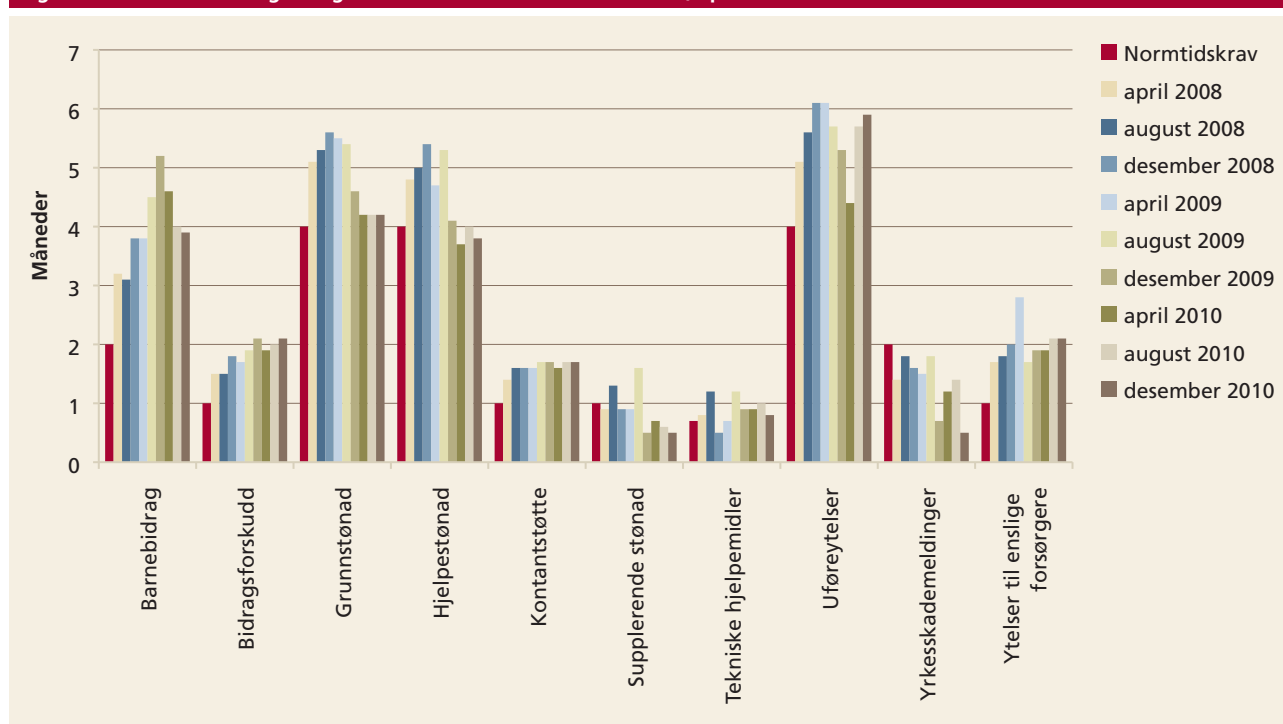
Figur 4.3 viser at yrkesskademeldinger er det eneste ytelsesområdet der den beregnede normtiden gjennomgående ligger under normtidskravet. For ytelsesområdene hjelpestønad, supplerende stønad og tekniske hjelpemidler viser figuren at den beregnede normtiden i enkelte tertial er over normtidskravet, mens den i andre perioder er under.

For seks av ytelsesområdene – barnebidrag, bidragsforskudd, grunnstønad, kontantstøtte, uføreytelser og ytelser til enslige forsørgere – ligger beregnet normtid over normtidskravet i perioden april 2008 til desember 2010.

Figuren viser videre at barnebidrag, grunnstønad, hjelpestønad, supplerende stønad, tekniske hjelpemidler og yrkesskademeldinger har en reduksjon i beregnet normtid fra 2009 og gjennom 2010, mens det for de øvrige fire ytelsene ikke har vært noen reduksjon i den beregnede normtiden i samme periode.

Når det gjelder øvrige ytelser, opplyser NAV i sin virksomhetsrapport for 2009 at det "er flere stønadsområder hvor det ikke er utarbeidet krav til normtider. På disse områdene har etaten heller ikke data for saksbehandlingstid".

Figur 4.3 Normtidskrav og beregnede normtider for NAV under ett, april 2008 til desember 2010<sup>50</sup>



Kilde: Virksomhetsrapport NAV 2008, 2009, 2010

50) I tallene inngår også saker behandlet ved Nav Utland.

## 4.2 Kartlegging av tidsbruk i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

Ressurskartleggingene som er gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet, gir oversikt over ansattes tidsbruk knyttet til etatens kjerneoppgaver og arbeidsprosesser som utføres ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, jf. punkt 2.1.1.

### 4.2.1 Tidsbruk fordelt på arbeidsområder

NAVs ressurskartlegging for 2010 viser at de statlig ansatte ved NAV-kontorene har registrert tidsbruk på 32 ulike arbeidsområder, mens det ved forvaltningsenhetene er registrert tidsbruk på 20 områder.

Tabell 4.1 viser den relative tidsbruken for statlig ansatte ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter.<sup>51</sup>

Tabell 4.1 viser at forvaltningsenhetene anslagsvis bruker omkring 60 prosent av de samlede personalressursene til arbeidet med de statlige ytelsesområdene i 2008 og i 2010. Tabellen viser videre at det er ytelsesområdene sykepenger og arbeidsavklaringspenger som er mest ressurskrevende i begge årene som gjengis i tabellen.

For NAV-kontorene viser tabell 4.1 at ressursbruken knyttet til de statlige ytelsesområdene er noe redusert fra 2008 til 2010 – fra 54,6 til 50,1 prosent. Samtidig viser tabellen en økning i andel tid benyttet på kommunale tjenester og tiltak (fra 4,3 til 9,5 prosent). Når det gjelder tidsbruk på enkeltytelser, viser tabellen at arbeidsavklaringspenger og sykepenger er de mest ressurskrevende ytelsesområdene også for statlig ansatte i NAV-kontorene.

**Tabell 4.1 Beregnet tidsbruk for statlig ansatte ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter i 2008 og 2010 – tall i prosent**

Arbeidsområder	NAV Forvaltning		NAV-kontorer	
	2008	2010	2008	2010
Sykepenger	8,5	9,5	8,4	9,2
Arbeidsavklaringspenger (AAP) <sup>52</sup>	8,3	8,6	19,5	16,8
Foreldrepenger og engangsstønad	6,9	5,4	1,2	1,0
Bidrag- og forskuddsområdet <sup>53</sup>	6,7	6,6	1,0	0,8
Barnetrygd og kontantstøtte	5,2	4,7	1,2	0,6
Yrkesskade	4,7	1,8	0,2	0,2
Enslige forsørgere	4,2	3,5	1,4	1,5
Uførepensjon	4,1	4,7	1,5	2,9
Grunn- og hjelpestønad	3,2	3,1	0,4	0,3
Andre ytelser / tjenester i NAV	2,6	2,4	3,7	4,1
Alderspensjon	2,1	-	2,2	0,6
Hjelpemidler og bilsaker	2,1	1,0	0,3	0,3
Dagpenger	0,4	7,5	4,7	7,6
Andre pensjonsordninger <sup>54</sup>	-	0,2	-	0,6
Arbeidsgiverkontakt – bistand og oppfølging overfor arbeidsgivere	-	-	2,1	1,7
Frikort	-	-	3,8	0,3
Individstønad og ventelønn	-	1,5	-	1,5
Pasienttransport	-	-	3,0	0,3
<b>Sum statlige ytelser/tjenester</b>	<b>59</b>	<b>60,5</b>	<b>54,6</b>	<b>50,1</b>
Kommunale tjenester og tiltak	-	0,4	4,3	9,5
Generell informasjon og veiledning til brukere uten ytelse (fra NAV)	-	-	1,7	1,5
Administrasjon og internservice	18,9	15,1	10,8	11,8
Fravær sykdom (egen eller barns), permisjon og ferie	12	13,5	9,9	12,6
Interne opplæringsaktiviteter	4,7	5,7	11,8	9,5
Styring og ledelse	5,2	4,7	7,0	5,0
<b>Sum</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

51) Ni kommunale tjenester og tiltak er slått sammen til ett arbeidsområde i tabellen.

52) AAP ble innført i mars 2010. Tallene for 2008 er basert på en sammenstilling av tidsbruk knyttet til attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, som er ytelsene AAP erstattet.

53) Barnebidrag, ektefellebidrag, oppfostringsbidrag, særtilskudd, vedtak om innkreving, bidragsforskudd og farskapssaker.

54) AFP, gjenlevende ektefelle, tidl. familiepleiere, barnepensjonister, samordning, krigspensjon, supplerende stønad, m.v.

Tabell 4.1 viser at det har vært en reduksjon i andelen ressurser som benyttes til administrasjon og internservice i forvaltningsenhetene (fra 18,9 til 15,1 prosent), mens det for samme arbeidsområde har vært en viss økning i NAV-kontorene (fra 10,8 til 11,8 prosent). Tabell 4.1 viser videre at andelen ressurser som faller bort grunnet ulike former for fravær, har økt fra 2008 til 2010 ved både forvaltningsenheter og NAV-kontorer. Tabell 4.1 viser at andelen ressurser som er benyttet til styring og ledelse, ble redusert for både NAV-kontorer og forvaltningsenheter fra 2008 til 2010. Tabellen viser at en økt andel av ressursene ved forvaltningsenhetene benyttes til opplæringsaktiviteter i 2010 sammenlignet med 2008, mens det for samme området er en reduksjon i samme periode ved NAV-kontorene.

I følge departementets brev av 22. november 2011 har mye av etatens opplæringsaktiviteter ved NAV-kontorene vært rettet inn mot etablering i reformperioden. Ifølge departementet kan derfor en nedgang fra 2008 til 2010 være et uttrykk for at etableringsløpet i all hovedsak er avsluttet i 2010.

**4.2.2 Tidsbruk knyttet til hovedarbeidsprosesser**  
Arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter er nedfelt i såkalte "grensesnitt-rutiner" som er utarbeidet av direktoratet. Der framgår det hvilket ansvar som er lagt til hvilken enhetstype. I forbindelse med utarbeidelsen av disse grensesnittrutinene ble det definert fem hovedarbeidsprosesser knyttet til ytelsesforvaltningen, jf. tabell 4.2.

Som vist i tabell 4.1 bruker både NAV-kontorer og forvaltningsenheter om lag 60 prosent av sin samlede ressursmengde på arbeid med ulike ytelsesområder. Tabell 4.2 viser hvordan denne

andelen av den samlede ressursbruken fordeler seg på de fem hovedarbeidsprosessene for NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Tabell 4.2 viser at det meste av ressursene ved NAV-kontorene i 2010 var bundet opp i arbeid med å informere og veilede brukerne (18,9 prosent) og å bistå og følge opp brukerne for arbeid og aktivitet (13,8 prosent), mens NAV Forvaltning i 2010 brukte klart mest tid på å behandle saker (41,5 prosent).

Både for NAV-kontorer og forvaltningsenheter viser tabellen at det fra 2008 til 2010 har vært en reduksjon i andelen tid som benyttes til arbeidsprosess 1 – *Motta bestilling og beslutte handling*. Denne prosessen omfatter mottak av henvendelser rettet til arbeids- og velferdsetaten i form av brukeres oppmøte i NAV-kontorer eller kontakt via e-post, selvbetjeningsløsninger og telefon. Også kontakt med samarbeidsparter i forbindelse med enkeltsaker omfattes av denne hovedprosessen.

Også for arbeidsprosess 2 – *Informere og veilede* viser tabellen at tidsbruken har økt både ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Denne prosessen omfatter mottak og oppfølging av informasjonshenvendelser fra publikum. Oppgavene er hovedsakelig knyttet til informasjon om vilkår for ulike tjenester og ytelser, og om framgangsmåte for å søke om tjenester og ytelser fra NAV.

*Arbeidsprosess 3 – Behandle sak* omfatter saksbehandling av framsatte krav om tjenester eller ytelser fra NAV. Saksbehandlingsansvaret er hovedsakelig plassert hos forvaltningsenhetene, men enkelte krav om ytelser behandles også ved NAV-kontorer. Tabell 4.2 viser at det er en økning

**Tabell 4.2 Beregnet fordeling av tidsbruk fordelt på hovedarbeidsprosessene ved NAV-kontorer og i forvaltningsenheter – 2008 og 2010, tall i prosent**

Arbeidsprosesser	NAV Forvaltning		NAV-kontorer	
	2008	2010	2008	2010
1. Motta bestilling og beslutte handling	7,1	6,8	12	10,3
2. Informere og veilede	5,6	6,3	17,3	18,9
3. Behandle sak	35,6	41,5	13,8	11,4
4. Utbetale	7,9	3,8	2,2	1,0
5. Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet	0,2	0,2	9,8	13,8
<b>Sum</b>	<b>56,4</b>	<b>58,6</b>	<b>55,1</b>	<b>55,4</b>
Administrasjon og ledelse, andre tjenester og ytelser og fravær	43,6	41,4	44,9	44,6
<b>Sum</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

i tid som brukes til saksbehandling ved forvaltningsenhetene, mens det for samme arbeidsprosess er en reduksjon ved NAV-kontorene i perioden 2008 til 2010. Av samlet ressursbruk ved NAV-kontorer og NAV Forvaltning utgjør denne arbeidsprosessen omkring 11 og 42 prosent.

Arbeidsprosess 4 – *Utbetaling* omfatter arbeid knyttet til utbetaling av ytelser og utgiftsrefusjon. Tabell 4.2 viser at både NAV-kontorer og forvaltningsenhetene reduserer ressursbruken knyttet til denne arbeidsprosessen fra 2008 til 2010. I NAV-kontorer er dette en prosess det brukes en liten andel av samlet ressursmengde på, mens andelen er vesentlig større ved forvaltningsenhetene.

Arbeidsprosess 5 – *Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet* er orientert mot behovskartlegging, arbeidsevnevurdering og oppfølging av NAVs brukere for arbeid og aktivitet. Tabell 4.2 viser at NAV-kontorene bruker en større andel av ressursene på å bistå og følge opp for arbeid og aktivitet i 2010 enn i 2008. Oppgaver innunder denne arbeidsprosessen utgjør omkring 14 prosent av samlet ressursbruk ved NAV-kontoret.

I Arbeidsdepartementets brev av 22. november 2011 med kommentarer til rapportutkast, peker departementet på at NAV-kontorenes andel tid brukt på arbeidsprosess 5 – *bistå og følge opp for arbeid og aktivitet* (14 prosent), ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av omfanget av ressurser NAV-kontorene benytter til brukeroppfølgning. Departementet peker på at brukeroppfølgning også kan forekomme knyttet til arbeidet med de fire øvrige arbeidsprosessene.



Kilde: Colourbox

## 5 Produktivitetsanalyse av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

### 5.1 Ressurser, oppgaver og resultater i fylkene

#### 5.1.1 Årsverk

Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke gir årlig budsjett-ramme og overordnede føringer for NAVs virksomhet i fylkene, og skal legges til grunn for virksomhetsplanleggingen i fylkene. Innen rammene av budsjettet og de overordnede føringene for virksomheten er det fylkesdirektørene i NAV som fordeler ressursene internt i NAV fylke.

Arbeids- og velferdsdirektoratets budsjettfordeling mellom fylkene tar utgangspunkt i de gamle fordelingsmodellene til Aetat og Trygdeetaten. I tillegg tas det ifølge mål- og disponeringsbrevet for 2010 hensyn til enkelte andre forhold, som fylkenes tidligere mer- og mindreforbruk, uttrekk

som konsekvens av oppgavereduksjon, m.m. Arbeids- og velferdsdirektoratet satte i begynnelsen av 2011 i gang et arbeid for å fornye ressursfordelingsmodellen, blant annet basert på en kartlegging av ressursbruken, registerbaserte produksjonsdata og andre indikatorer knyttet til demografi, arbeidsmarked, levekår m.m. (Prop. 1 S. (2010–2011) *Arbeidsdepartementet* og notat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen).<sup>56</sup>

Det framgår av mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene for 2010 at fylkene dette året ble tildelt et administrasjonsbudsjett på 4,4 mrd. kroner. Det ble i tillegg satt av 25 mill. kroner til restansenedbygging.

Tabell 5.1 viser årsverk i alt, fordelt på forvaltningsenheter og NAV-kontorer i fylkene i Norge,

Tabell 5.1 Årsverk i NAV Forvaltning og ved NAV-kontorer, 2010<sup>55</sup>

Fylke	Samlet	NAV-kontorer		NAV Forvaltning	
	Årsverk	Årsverk	Prosent av total	Årsverk	Prosent av total
Østfold	405	288	71	117	29
Akershus	707	500	71	208	29
Oslo	878	571	65	307	35
Hedmark	295	221	75	74	25
Oppland	279	205	74	73	26
Buskerud	367	260	71	107	29
Vestfold	380	265	70	115	30
Telemark	316	231	73	85	27
Aust-Agder	198	143	72	55	28
Vest-Agder	268	190	71	78	29
Rogaland	550	368	67	182	33
Hordaland	655	434	66	221	34
Sogn og Fjordane	185	128	69	57	31
Møre og Romsdal	414	289	70	125	30
Sør-Trøndelag	468	339	73	129	27
Nord-Trøndelag	238	162	68	77	32
Nordland	472	349	74	123	26
Troms	287	208	72	79	28
Finnmark	158	113	72	45	28
Landet under ett	7521	5265	70	2256	30

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

55) Arbeids- og velferdsdirektoratet har korrigert årsverkstallene for NAV Forvaltning på bakgrunn av kjente kilder til manglende sammenlignbarhet mellom fylkene (jf. omtale av metode i kapittel 2). Tilsvarende korrigering er ikke gjort for årsverkstallene for NAV-kontorer. Dette betyr at tallene for NAV-kontorer for eksempel inneholder årsverk for ansatte som er i fødselspermisjon, mens dette er tatt ut av tallene for forvaltningsenheter.

56) Redegjørelse om Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med utarbeidelse av ny ressursfordelingsmodell. Notat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, 2. desember 2010.

og den relative fordelingen mellom de to enhets-  
typene i hvert fylke.

Tabell 5.1 viser at forvaltningsenhetene og NAV-  
kontorene samlet disponerer 7521 årsverk. 70  
prosent av disse årsverkene (5265 årsverk)  
disponeres av NAV-kontorer, mens de øvrige  
30 prosentene (2256 årsverk) disponeres av for-  
valtningsenhetene. I tillegg til disse er det knyttet  
omkring 200 ytterligere årsverk til forvaltnings-  
enhetene. Dette er årsverk knyttet til sentrale  
restansenedbyggingsteam, kontaktsenter mv.,  
jf. kapittel 2. Disse årsverkene er trukket ut for å  
gjøre tallene sammenlignbare mellom fylkene.

Samlet antall årsverk varierer fra 158 i Finnmark  
til 878 i Oslo. Tabellen viser også at fylkene  
fordeler årsverkene ulikt mellom forvaltnings-  
enhetene og NAV-kontorer. Høyest andel ansatte i  
NAV Forvaltning har Oslo med 35 prosent, mens  
Nordland har lavest andel med 26 prosent.

Figur 5.1 viser antall årsverk per 1000 innbyggere  
i alle fylkene, med angivelse av årsverk ved hen-  
holdsvis forvaltningsenhetene og NAV-kontorene.

Det framgår av figur 5.1 at det for landet under  
ett er en samlet bemanning på i overkant av  
1,5 årsverk per 1000 innbyggere i forvaltnings-  
enhetene og NAV-kontorene. Samtidig viser  
figuren at det er stor variasjon mellom fylkene.  
Mens Finnmark og Nordland har en bemanning  
på henholdsvis 2,2 og 2,0 årsverk per 1000 inn-  
byggere, har Rogaland, Akershus og Hordaland  
en bemanning på mellom 1,3 og 1,4.

Figur 5.1 viser at gjennomsnittlig bemanning per  
1000 innbyggere i forvaltningsenhetene er nær  
0,5 årsverk, men at det også her er variasjon  
mellom fylkene. Mens NAV Forvaltning i Nord-  
Trøndelag og Finnmark har oppunder og over  
0,6 årsverk per 1000 innbyggere i fylket, har  
NAV Forvaltning i Akershus, Hedmark og  
Oppland mindre enn 0,4.

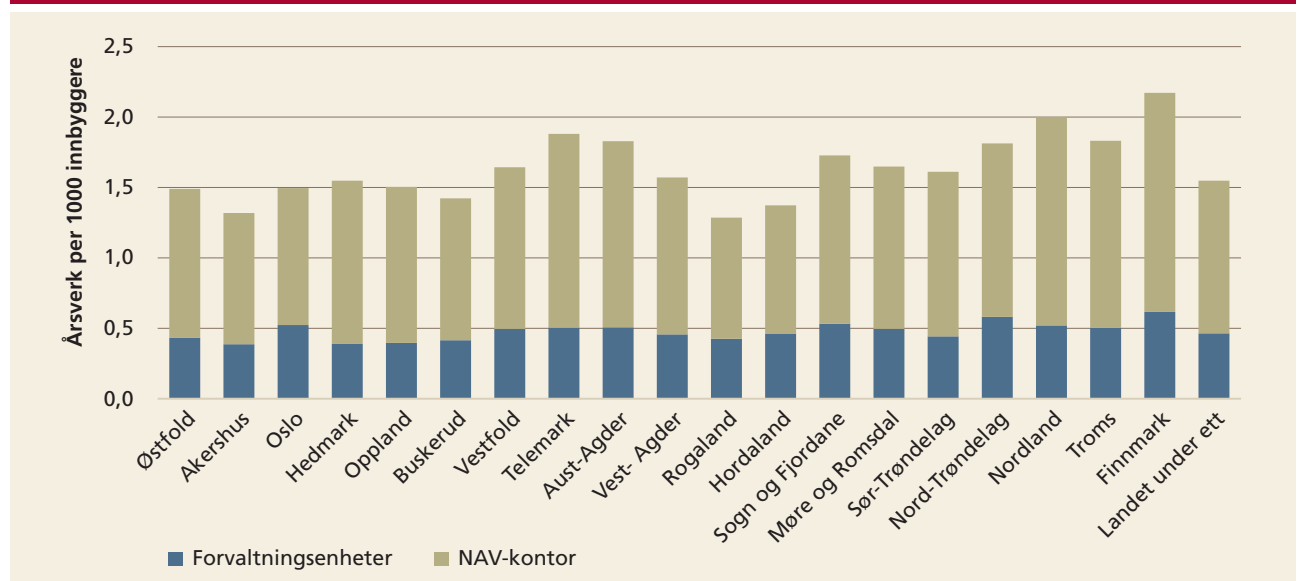
Når landet ses under ett, er gjennomsnittlig  
bemanning i NAV-kontorene 1,1 årsverk per 1000  
innbyggere, men også når det gjelder bemanning i  
NAV-kontorene, viser figuren at det er variasjoner  
mellom fylkene. Finnmark, Nordland og Telemark  
er fylkene med størst bemanning ved NAV-  
kontorene (1,37 årsverk eller mer per 1000 inn-  
byggere), mens Rogaland, Hordaland og Akershus  
har laveste bemanning (0,93 årsverk eller mindre  
per 1000 innbyggere).

### 5.1.2 Saksinngang

Rask og riktig ytelsesbehandling, "rett stønad til  
rett tid", har vært det overordnede målet i arbeids-  
og velferdsetaten gjennom flere år. I 2008, 2009  
og 2010 har etaten prioritert å bygge ned restanse-  
nivået i fylkene og å redusere saksbehandlings-  
tiden.

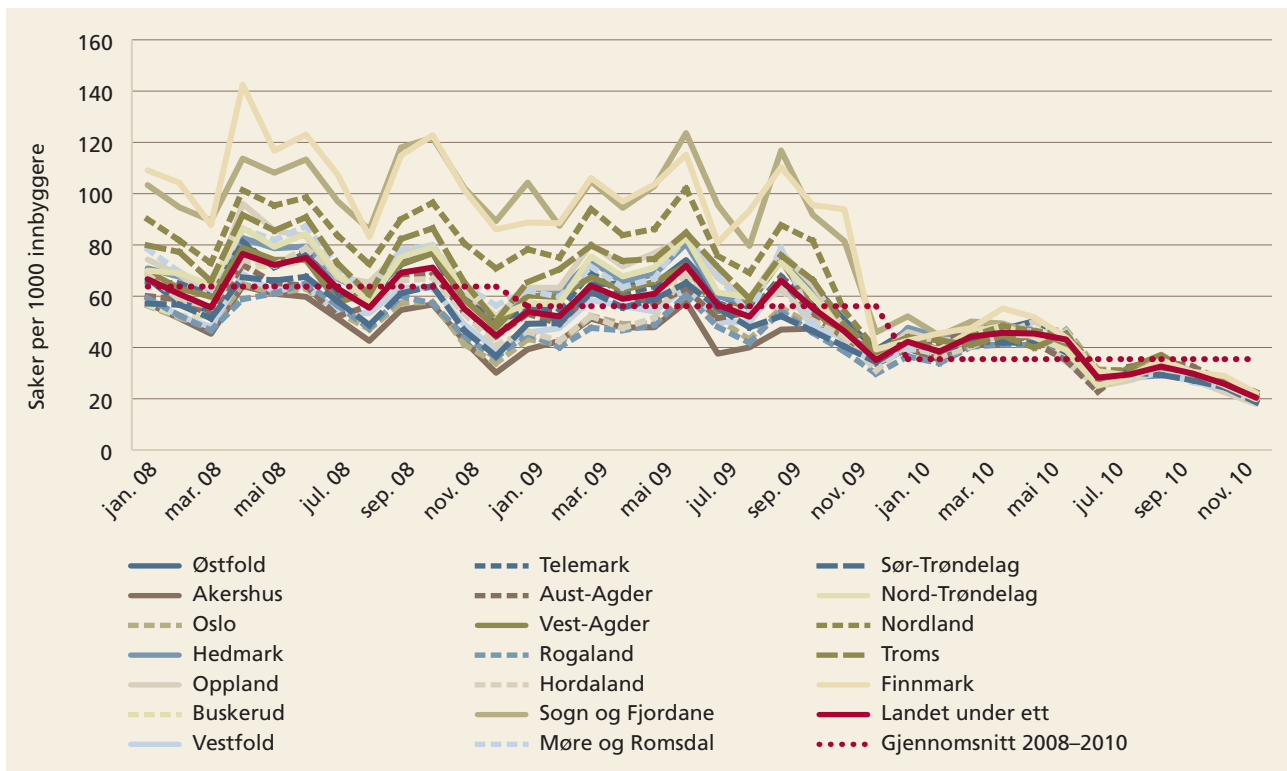
Saksinngangen i NAV regnes som summen av  
alle søknader, anker, klager og revurderingssaker  
etaten mottar. Arbeids- og velferdsetaten bruker  
disse sakstypene når de måler produksjon i  
etaten. Figur 5.2 viser saksinngang per 1000 inn-  
byggere i fylkene i 2008–2010.

Figur 5.1 Årsverk per 1000 innbyggere i forvaltningsenheter og ved NAV-kontorer i fylkene, 2010



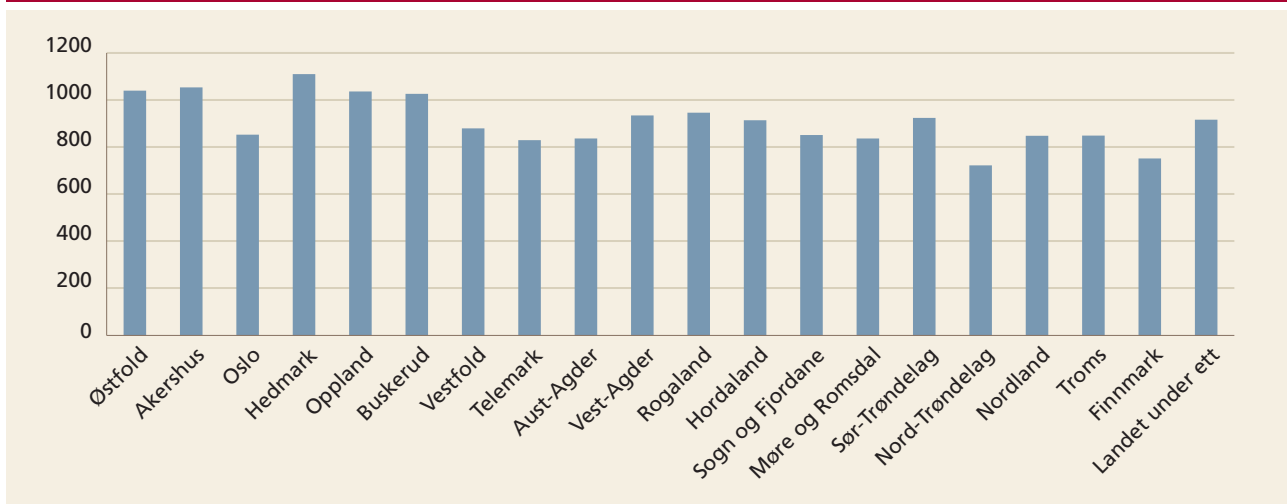
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, SSB befolkningsdata

Figur 5.2 Saksinnngang per 1000 innbyggere, 2008–2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, SSB

Figur 5.3 Saksinnngang per årsverk i forvaltningsenhetene, 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figuren viser en nedgang i antall saker fra 2008 til 2010.<sup>57</sup> Gjennomsnittlig saksinnngang per 1000 innbyggere per måned var i 2008 64 saker, i 2009 56 saker og i 2010 36 saker, dvs. en reduksjon på vel 40 prosent i perioden. Nedgangen er størst fra 2009 til 2010. Variasjonen i saksinngangen mellom fylkene var liten i 2010 sammenlignet med 2008 og 2009. En stor del av reduksjonen i

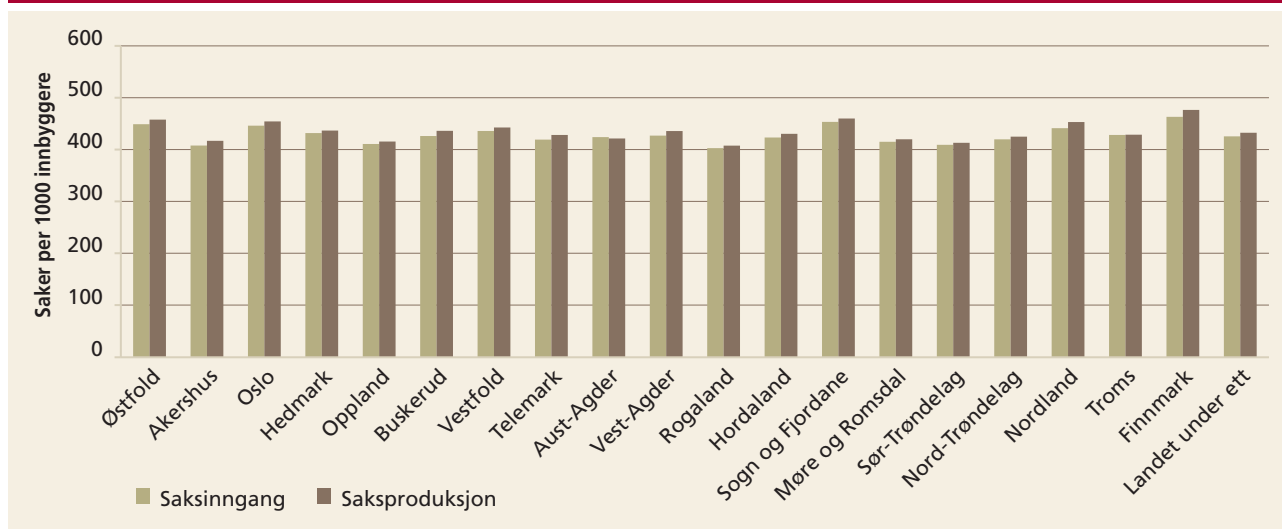
antall saker i perioden skyldes at saksbehandlingen av en del ytelsesområder er tatt ut av fylkeslinjen i perioden, jf. punkt 4.1.1.

Variasjonen mellom fylkene i saksinnngang er betydelig redusert i årene fram til 2010. Det er imidlertid en betydelig forskjell i antall årsverk som disponeres i forvaltningsenhetene som har det meste av saksbehandlingen av søknader om ytelser. Figur 5.3 viser antall nye saker som NAV i hvert fylke mottok i 2010 delt på antall årsverk tilknyttet NAV Forvaltning i hvert fylke.

57) Figur 5.2 inneholder statistikk fra NAVs styringsinformasjonsverktøy (SIV). Denne bruker NAV i sin årsrapportering til å vise samlet saksinnngang og produksjon. SIV inneholder ikke tall for dagpenger, arbeidsavklaringspenger, individstønnad eller pensjonsområdet, går det fram av NAV virksomhetsrapport 2010, del II-V, side 49.



Figur 5.4 Saksinngang og saksproduksjon per 1000 innbyggere i fylkene, 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, SSB befolkningsdata

Det framgår av figur 5.3 at gjennomsnittlig saksinngang per årsverk i forvaltningsenhetene i landet under ett var 916 i 2010. Figuren viser også at det er betydelig variasjon i hvor mange saker som kommer inn til saksbehandlerne i de ulike fylkene. Mens det i Nord-Trøndelag og Finnmark kommer inn henholdsvis 722 og 751 saker i året per årsverk, mottar NAV i Hedmark og Akershus 1110 og 1054 saker per årsverk. Dette tilsvarer 54 prosent flere innkomne saker per årsverk i NAV Forvaltning i Hedmark enn i Nord-Trøndelag.

Figur 4.1 i punkt 4.1.1 viste at vedtaksproduksjonen er nært knyttet til saksinngangen. Figur 5.4 viser samlet inngang og samlet produksjon av saker per 1000 innbyggere i 2010 for hvert fylke.

Når det gjelder landet under ett, viser figur 5.4 at det samlet sett er en liten merproduksjonen i fylkeslinjen i 2010. Denne merproduksjonen tilsvarer sju saker per 1000 innbyggere og 1,6 prosent av inngangen. Figuren viser også at at alle fylkene unntatt ett (Aust-Agder) har en produksjon som er større enn inngangen.

Figur 5.4 viser også at antall saker per 1000 innbyggere varierer noe mellom fylkene. Mens NAV i Rogaland mottok 403 saker per 1000 innbyggere i 2010, mottok NAV i Finnmark over 460 saker per 1000 innbyggere. Det tilsvarer 15 prosent flere saker per 1000 innbyggere i Finnmark enn i Rogaland.

I tillegg til sakene som blir behandlet ved fylkenes egne forvaltningsenheter, blir en del saker i mange fylker oversendt restansenedbyggingsteam utenfor fylkeslinjen.

### 5.1.3 Restansenedbyggingsteamenes produksjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i andre tertialrapport i 2009 at ni restansenedbyggingsteam ble etablert i juni samme år. Teamene er finansiert av direktoratet, og mottar saker fra flere fylker. Fylker og stønadstyper prioriteres etter volum på saksmengdene samt etter avvik mellom dagens restansenivå og 2006-nivå.

Av den rapporteringen som foreligger fra 2009, framgår det at alle fylkene unntatt Sør-Trøndelag mottok bistand fra restansenedbyggingsteam i 2009, og at behandling av krav om sykepenger utgjorde den desidert største delen av arbeidet i restansenedbyggingsteamene.

I 2010 ble restansenedbyggingsteamenes produksjon registrert hele året, og denne produksjonen er gjengitt i tabell 5.2.

Tabell 5.2 viser at restansenedbyggingsteamene behandlet drøyt 130 000 saker i 2010. Av rapporteringen framgår det også at omtrent 70 prosent av sakene gjaldt krav om sykepenger.<sup>58</sup> Tabell 5.2 viser videre at alle fylkene unntatt Sør-Trøndelag og Aust-Agder mottok bistand fra restansenedbyggingsteamene i 2010, om enn i varierende grad. Hordaland er det fylket som fikk flest saker behandlet av restansenedbyggingsteamet, i alt nær 47 000 saker. Også Møre og Romsdal og Finnmark fikk betydelig bistand fra restansenedbyggingsteamene.

58) Restansenedbyggingsteamenes produksjon innen sykepengeområdet omfatter flere vedtakstyper enn det som registreres som vedtak i Infotrygd/SIV (1D registrert for utbetaling, IT-vedtak sykepenger, refusjon i henhold til § 8-20, refusjon i henhold til § 8-21, refusjon av reisetilskudd og søknad i henhold til §§ 8-9 og 8-20). Sykepenger inngår ikke i Infotrygd og synes derfor heller ikke i samlet produksjon i SIV.

**Tabell 5.2 Restansenedbyggingsteamenes produksjon, antall saker 2010**

Østfold	3 831
Akershus	8 498
Oslo	4 923
Hedmark	2 724
Oppland	148
Buskerud	7 635
Vestfold	100
Telemark	5592
Aust-Agder	0
Vest-Agder	5 761
Rogaland	2 197
Hordaland	46 814
Sogn og Fjordane	712
Møre og Romsdal	22 143
Sør-Trøndelag	0
Nord-Trøndelag	848
Nordland	3 604
Troms	4 097
Finnmark	11 269
<b>Sum</b>	<b>130 896</b>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

#### 5.1.4 Variasjon i sakssammensetning mellom fylkene

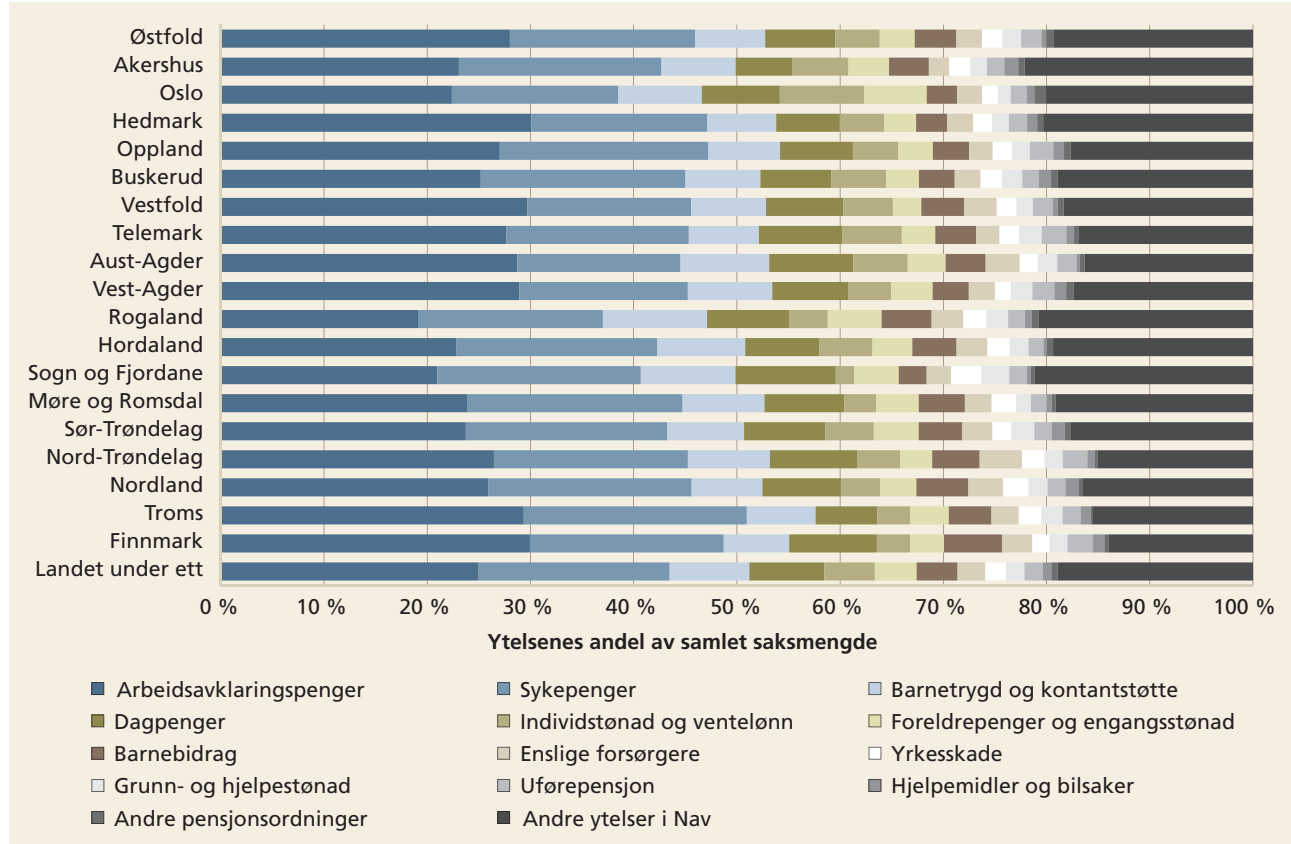
Figur 5.5 viser hvor stor andel av den samlede saksproduksjonen i hvert fylke som er knyttet opp til de ulike stønadsområdene.

For landet sett under ett framgår det av figur 5.5 at over 40 prosent av ytelsene som ble behandlet i 2010, falt i én av de to største kategoriene: arbeidsavklaringspenger og sykepenger.

Figur 5.5 viser at det er variasjon mellom fylkene i hvor stor andel de ulike ytelsene utgjør av samlet vedtaksproduksjon. Dette gjelder for eksempel arbeidsavklaringspenger, som i Finnmark utgjør 30 prosent av den samlede saksproduksjonen og 19 prosent i Rogaland. Andelen sykepengesaker varierer fra 16 prosent i Aust-Agder til 22 prosent i Troms.

Ved forvaltningsenhetene krever de forskjellige ytelsesområdene ulik ressursmessig innsats fra saksbehandlerne, jf. punkt 4.2.1.

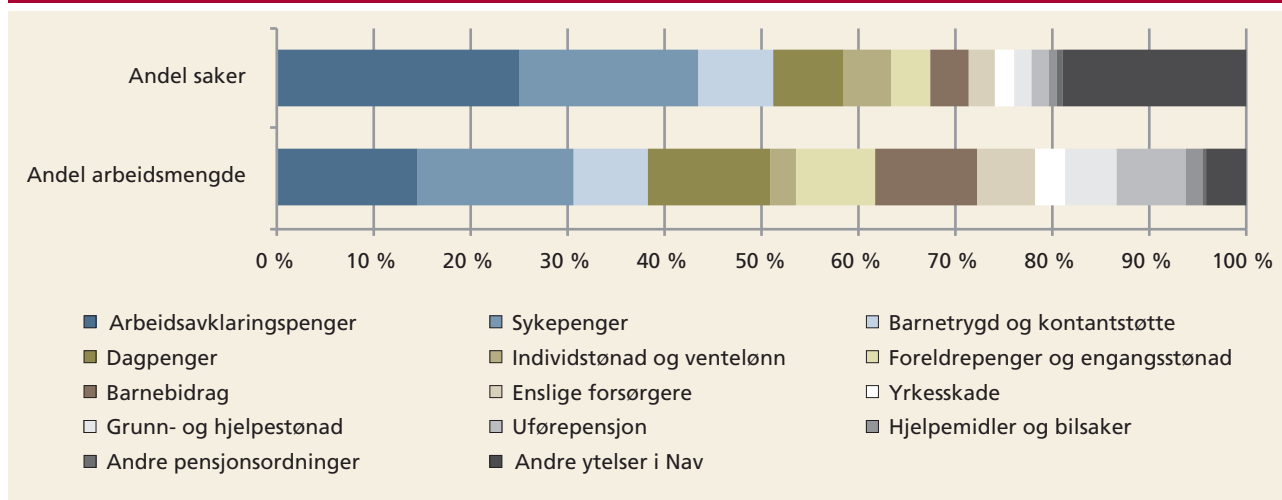
**Figur 5.5 Fordeling av ytelser i fylkene, 2010<sup>59</sup>**



Kilde: Registerdata Arbeids- og velferdsdirektoratet

59) I denne statistikken er også andre ytelser enn de som inngår i SIV-statistikken, tatt med. Det kommer av at figuren her ikke belyser inngang, men produksjon, som NAV har data for både for infotrygd- ytelsene, Arena- ytelsene og for sykepengeområdet (antall erstattede sykepengetilfeller).

**Figur 5.6 Fordeling av ytelser etter andel av samlet saksmengde og arbeidsmengde, 2010**



Kilde: Registerdata Arbeids- og velferdsdirektoratet

I figur 5.6 er fordelingen av saker på de ulike ytelsesområdene for landet under ett sammenholdt med en tilsvarende fordeling, der saksmengdene er vektet etter hvor mye tid saksbehandlingen av de ulike ytelsene krever, jf. faktaboks 2.2.

Figur 5.6 viser at arbeidsavklaringspenger utgjør større andel av samlet saksmengde enn av samlet arbeidsmengde. Videre viser figuren at ytelsene som faller under kategorien *Andre ytelser*, utgjør nesten 20 prosent av sakene, men representerer om lag 4 prosent av samlet arbeidsmengde. Tilsvarende framgår det av figuren at uførepensjon bare utgjør 1,8 prosent av saksmengden, men over 7 prosent av arbeidsmengden. Ytelser til enslige forsørgere utgjør 2,7 prosent av samlet

saksmengde, men tett oppunder 6 prosent av samlet arbeidsmengde.

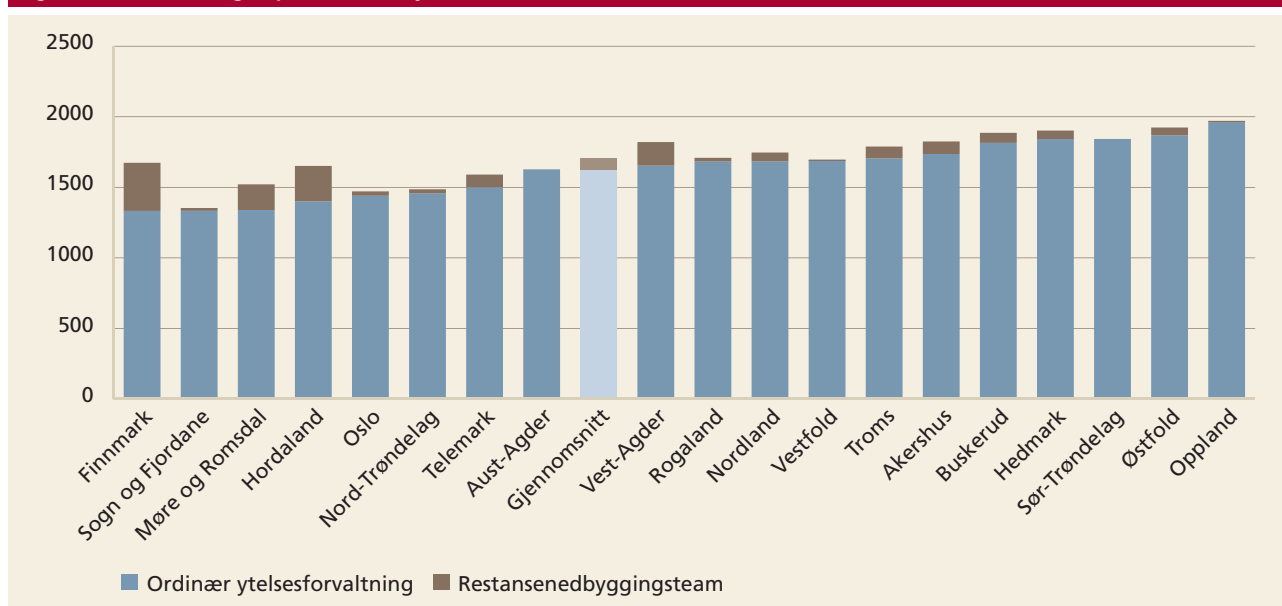
## 5.2 Produktivitet

### 5.2.1 Arbeidsmengde per årsverk

Ved hjelp av arbeidsmengdemålingen (jf. punkt 2.1) er produksjonen i fylkene gjort sammenlignbar ved først å vekte de ulike ytelsene etter hvor ressurskrevende de er, og deretter å dele fylkenes samlede arbeidsmengde på antall årsverk tilknyttet forvaltningsenhetene i fylket. Arbeidsmengden er angitt i arbeidsmengdeenheter.

Figur 5.7 viser resultatet av arbeidsmengdemålingen, med de mest produktive fylkene lengst til høyre i

**Figur 5.7 Arbeidsmengde per årsverk i fylkene, 2010**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

figuren. Figuren skiller mellom produksjonen i de ordinære forvaltningsenhetene og produksjon i restansenedbyggingsteamene.

Det framgår av figur 5.7 at Oppland i 2010 er det mest produktive fylket, dvs. at de har størst arbeidsmengde per årsverk. Arbeidsmengden er målt til 1962 arbeidsmengdeenheter per årsverk i Oppland, mens Finnmark i andre enden av skalaen har en samlet arbeidsmengde på 1333 arbeidsmengdeenheter per årsverk i 2010. Det innebærer at NAV Forvaltning i Oppland er 47 prosent mer produktiv målt ved arbeidsmengde per årsverk enn NAV Forvaltning i Finnmark.

Gjennomsnittlig arbeidsmengde per årsverk i forvaltningsenhetene i NAV er 1627. Om alle forvaltningsenhetene i NAV hadde en produktivitet tilsvarende gjennomsnittet av de fem fylkene som i denne undersøkelsen er identifisert å være mest produktive, ville etaten kunne løst den samme oppgavemengden med 273 færre årsverk, gitt at restansenedbyggingsteamene opprettholdt sin aktivitet. Det er en ressursmengde tilsvarende 13 prosent av årsverkene som kunne vært disponert for andre formål.

Figur 5.7 viser videre 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. Restansenedbyggingsteamene mottar ferdig forberedte saker

fra fylkene (jf. punkt 6.1.4), og arbeidsmengden i restansenedbyggingsteamene kan derfor være noe overestimert i figuren.

### 5.3 Sentrale aspekter ved ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

Undersøkelsen vil i fortsettelsen utforske sammenhenger mellom arbeidsmengde per årsverk og restansenivå, saksbehandlingstid, klager- og omgjøringer, oppfølging, sykefravær og brukertilfredshet.

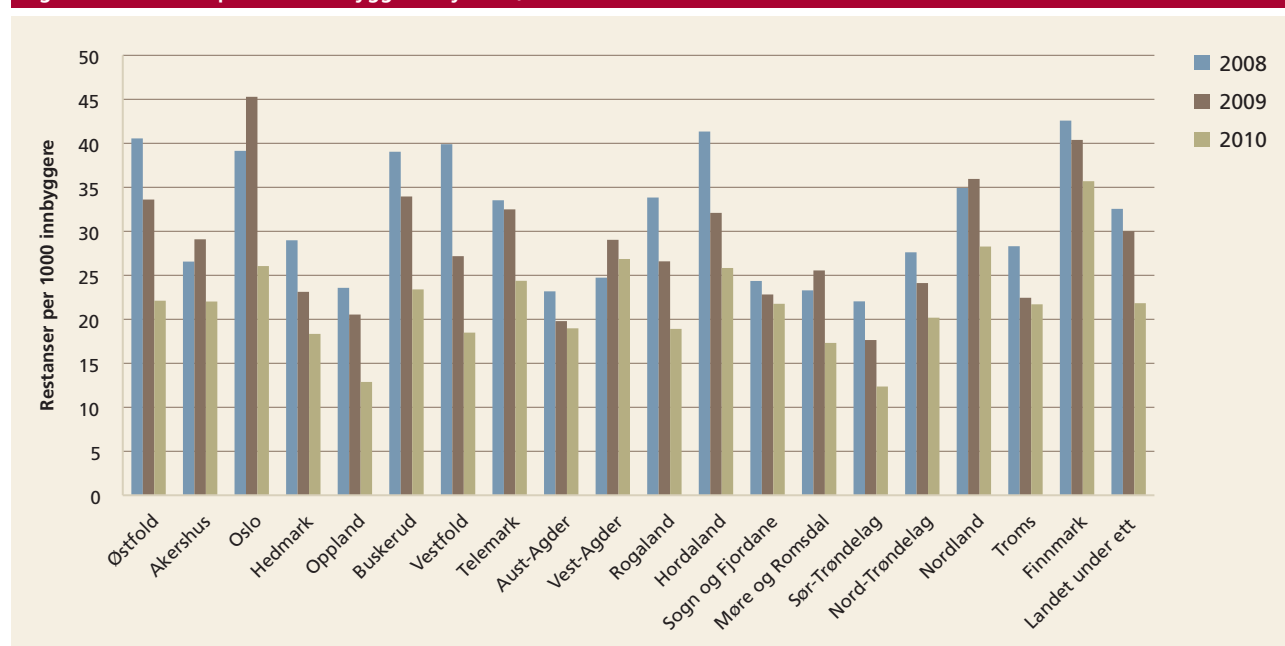
#### 5.3.1 Restanser

Restanser er et begrep som benyttes om saksbeholdningen i NAV. En sak telles som en restanse når den er registrert inn i NAVs elektroniske saksbehandlingssystem uten at det er fattet vedtak i saken. NAVs statistikk som viser restansesituasjonen innen det enkelte ytelsesområde, er basert på tellinger av restansene ved månedsslutt.

Figur 5.8 viser gjennomsnittlig antall restanser per 1000 innbyggere i fylkene i 2008, 2009 og 2010.

Figur 5.8 viser at i landet under ett har NAV redusert restansene i fylkeslinjen per 1000 innbyggere med en tredel fra 2008 til 2010. Reduksjonen er størst fra 2009 til 2010. Figuren viser videre at alle fylker unntatt Vest-Agder har redusert restansenivået fra 2008 til 2010. Fra 2009 til 2010 var det en restansereduksjon i alle fylker. I 2009 varierte restansenivået per 1000 innbyggere

Figur 5.8 Restanser per 1000 innbyggere i fylkene, 2008–2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

mellom 18 (Sør-Trøndelag) og 45 (Oslo). I 2010 varierte restansenivået mellom 12 (Sør-Trøndelag) og 36 (Finnmark).

Figur 5.8 viser videre at Sør-Trøndelag har det laveste restansenivået alle tre årene, og at også Oppland har hatt et vedvarende lavt restansenivå. De høyeste restansenivåene i 2009 hadde Finnmark, Nordland og Oslo, mens det i 2010 var høyest gjennomsnittlig restansenivå i Finnmark, Nordland, Vest-Agder, Oslo og Hordaland. Oslo har størst reduksjon i restanser fra 2009 til 2010 med et fall på 19 restanser per 1000 innbyggere (42 prosent) i gjennomsnitt.

Direktoratet opplyser i intervju 11. oktober 2010 at det er en målsetting på sikt å nå et restansenivå på maksimalt 17–18 restanser per 1000 innbyggere i alle fylker. Dette nivået vurderes å være forenlig med håndtering av saksinngang og overholdelse av fastsatte mål for saksbehandlingstid.

### Restanser og produktivitet

I figur 5.9 er gjennomsnittlig restansenivå per 1000 innbyggere i 2010 sammenholdt med arbeidsmengde per årsverk.

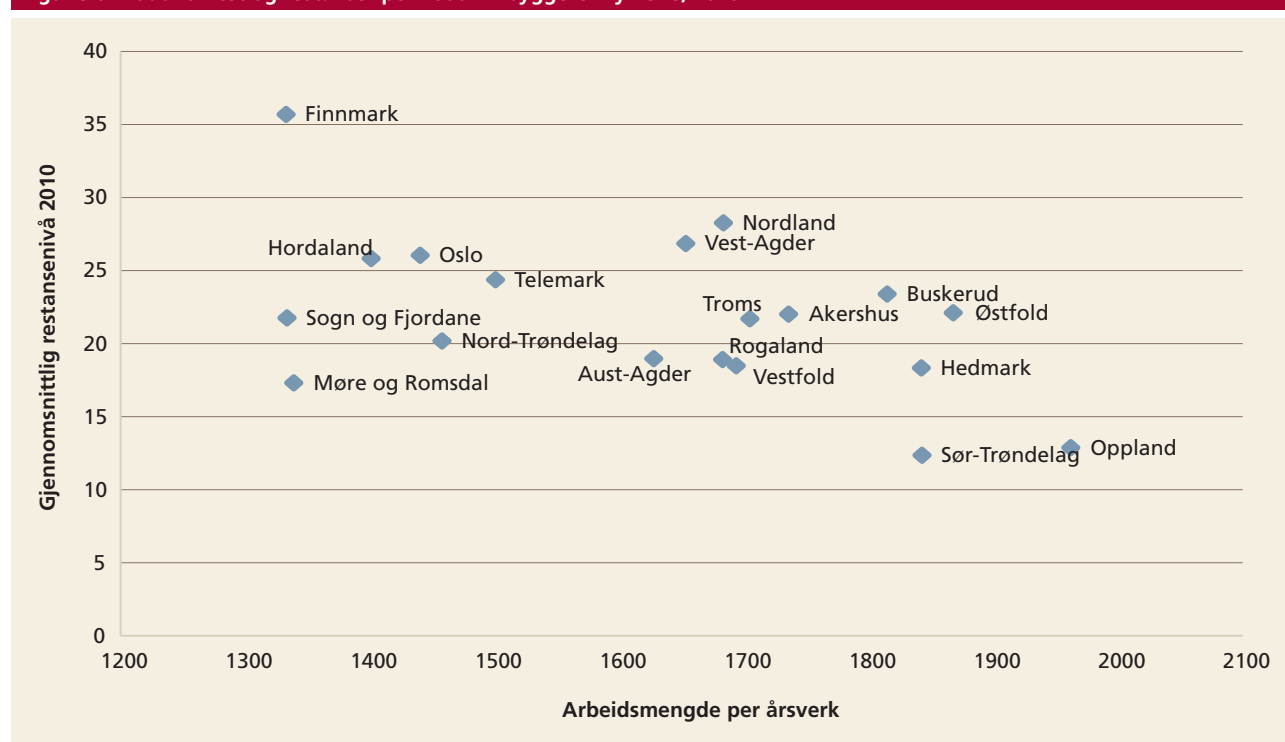
Figur 5.9 viser at de mer produktive fylkene tenderer til å ha færre restanser enn de relativt sett mindre produktive fylkene, og omvendt. Korrelasjonen mellom restansenivå og produkti-

vitet er negativ og statistisk signifikant, men figur 5.9 viser likevel at forholdet mellom restanser og produktivitet varierer, og bidrar til ulike situasjoner i ytelsesforvaltningen i de ulike fylkene:

- Oppland og Sør-Trøndelag ligger nede til høyre i diagrammet. Dette viser at fylkene har gode resultater langs begge dimensjonene i figuren og kombinerer relativt høy produktivitet med relativt lavt restansenivå.
- Øverst til venstre i diagrammet ligger Finnmark. Fylket har både et høyt restansenivå og relativt lav produktivitet, og har således en dobbel utfordring.
- For de øvrige fylkene avtegner det seg ikke et tydelig mønster i figuren. Det finnes eksempler på at fylker kombinerer både lavt restansenivå med lav produktivitet (Møre og Romsdal), og høyt restansenivå med høy produktivitet (Buskerud). Med tilsvarende bemanning relativ til oppgavemengde, vil de forvaltningsenhetene som etablerer god produktivitet over tid oppnå de beste resultatene hva restansenivå angår.

Antall årsverk i forvaltningsenhetene er grunnlag for både produktivitet og resultater. En sammenstilling av årsverk per 1000 innbyggere og produktivitet og restansenivå viser imidlertid at årsverk per 1000 innbyggere ikke forklarer variasjon i restansenivå eller produktivitet (jf. vedlegg 1, figur 1 og 2).

Figur 5.9 Produktivitet og restanser per 1000 innbyggere i fylkene, 2010



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 5.3.2 Saksbehandlingstid

#### Normtider

Normtiden for en ytelse beregnes i arbeids- og velferdsetaten som saksbehandlingstiden som 75 prosent av de behandlede sakene er innenfor. Etaten har utarbeidet normtidskrav som sier hva normtiden maksimalt skal være.

Figur 5.10 viser saksbehandlingstid i de ulike fylkene i 2010 uttrykt ved et samlemål som beskriver gjennomsnittlig prosentvis avvik fra normtidene for de ytelsene der det er fastsatt normtidskrav, jf. kapittel 2.

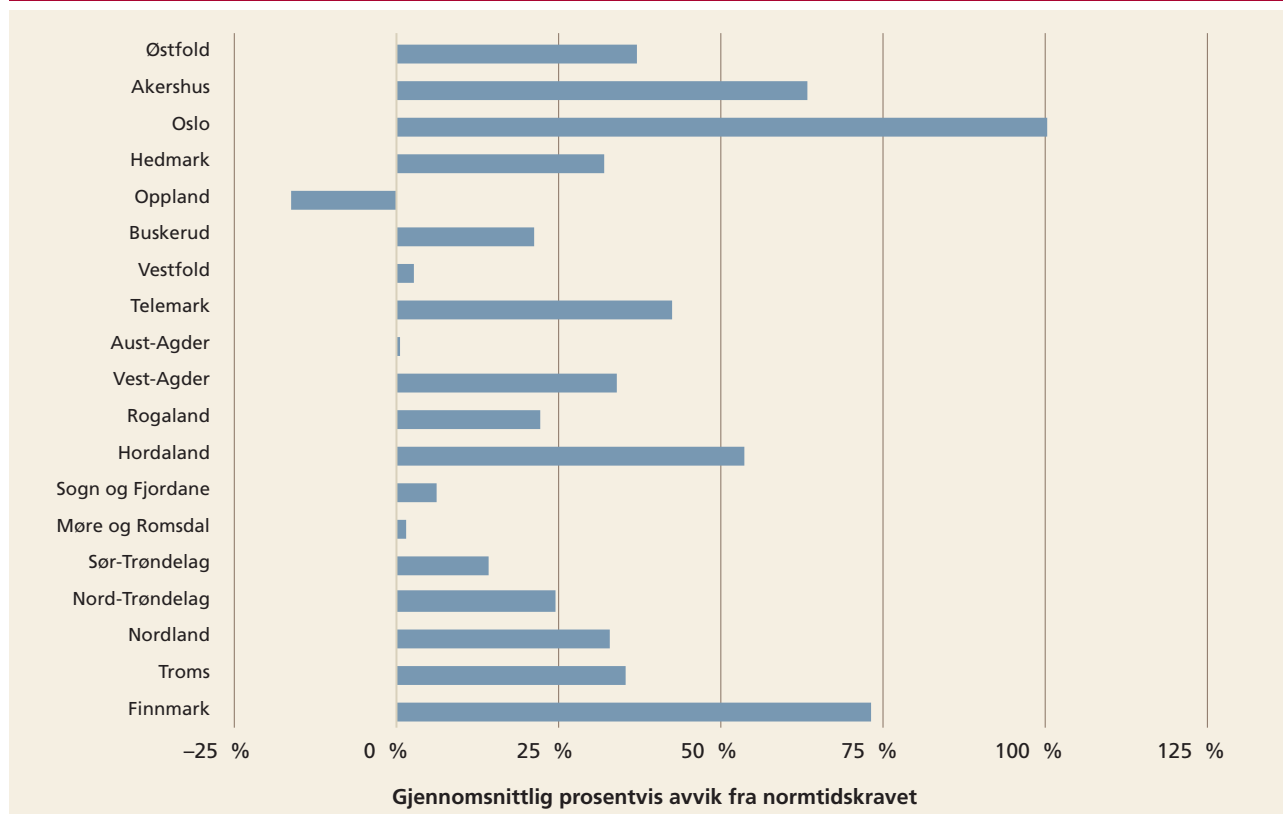
Figur 5.10 viser at alle fylkene unntatt Oppland samlet sett har lengre gjennomsnittlig normtid enn normtidskravet. Det er stor variasjon mellom fylkene, og størst gjennomsnittlig prosentvise avvik fra normtidskravene har Oslo, Finnmark, Akershus og Hordaland.

Innenfor de enkelte ytelsene er variasjonen større. Figur 5.11 viser hvilke fylker som bruker henholdsvis kortest og lengst tid på hver ytelse, samt normtidskravet for hver ytelse.



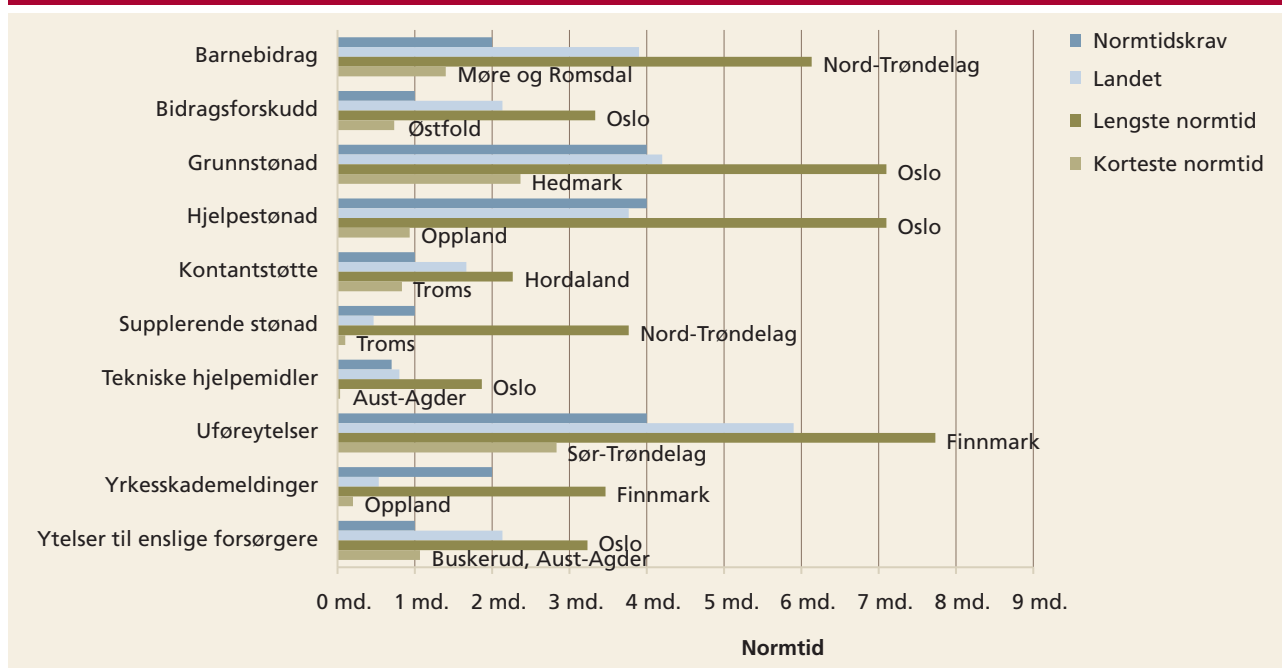
Kilde: Colourbox

Figur 5.10 Gjennomsnittlig avvik fra normtidskravet for alle ytelser, desember 2010



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.11 Forskjeller i normtid,<sup>60</sup> fjerde kvartal 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.11 viser at beregnet normtid for landet under ett overstiger normtidskravet for disse ytelsene: barnebidrag, bidragsforskudd, grunnstønad, kontantstøtte, tekniske hjelpemidler, uføreytelser og ytelser til enslige forsørgere. Figuren viser videre at det for alle ytelser unntatt ytelser til enslige forsørgere er minst ett fylke som har kortere beregnet normtid enn normtidskravet. Det framgår også at normtidskravet overskrides i betydelig grad av de fylkene som bruker lengst tid. Beregnet normtid for barnebidrag og supplerende stønad er mer enn tre ganger normtidskravet i Nord-Trøndelag. I Oslo er beregnet normtid for grunn- og hjelpestønad mer enn 75 prosent lenger enn normtidskravet, som er fire måneder.

Det framgår videre av figur 5.11 at variasjonen i saksbehandlingstid mellom fylkene er stor. Beregnet normtid for hjelpestønad er seks måneder lengre i Oslo enn i Oppland. Tilsvarende er det 4,5 måneder forskjell på raskeste og seneste fylke på bidragsområdet. For uførepensjon er forskjellen nesten 5 måneder.

### Saksbehandlingstid og produktivitet

Det er et sentralt mål og viktig for brukerne at ytelsene utbetales til rett tid. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at

60) Når det gjelder kontantstøtte, vil mange sende inn søknad før de får rett til ytelsen, og derfor vil normtiden bli lang uten at det medfører forskjeller i utbetaling av ytelsen (rapport fra ekspertgruppa del 1, s. 113).

det ser på restansenivået som en sentral faktor som påvirker saksbehandlingstiden, og at arbeidet med å redusere restansene er et ledd i arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden. Figur 5.12 presenterer sammenhengen mellom restansenivå og saksbehandlingstid.

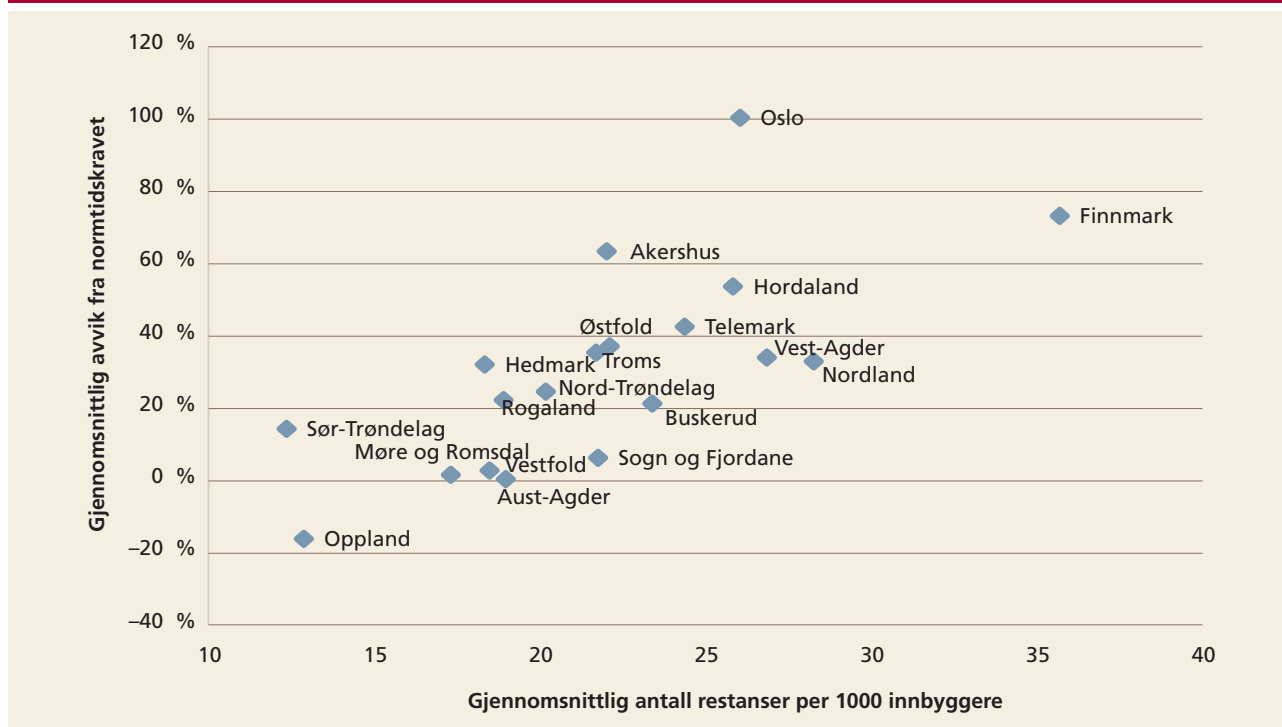
Av figur 5.12 går det fram at de seks fylkene med kortest saksbehandlingstid også er blant de ti fylkene med lavest restansenivå. Lengst saksbehandlingstid har Oslo som har 26 restanser per 1000 innbyggere, og Finnmark som har 36 restanser per 1000 innbyggere. Begge fylkene er blant de fire fylkene med høyest restansenivå.

Restansenivå og avvik fra normtidskravet er positivt korrelert og statistisk signifikant, noe som indikerer at saksbehandlingstiden øker med høyere restansenivå. En tilsvarende sammenstilling av produktivitet og avvik fra normtidskravet viser at det også mellom disse variablene synes å være en sammenheng, men denne er ikke statistisk signifikant (jf. vedlegg 1, figur 3).

### Ytre grense

Ytre grense-saker telles som antall ubehandlede saker som ved utgangen av måneden har ligget lenger enn en maksimumstid fastsatt av direktoratet. Rapportering fra NAV viser at det gjennomsnittlig var over 10 000 ytre grense-saker ved hver månedsslutt i 2010. Det var en reduksjon på

Figur 5.12 Generelt restansenivå og saksbehandlingstid for alle ytelser, 2010



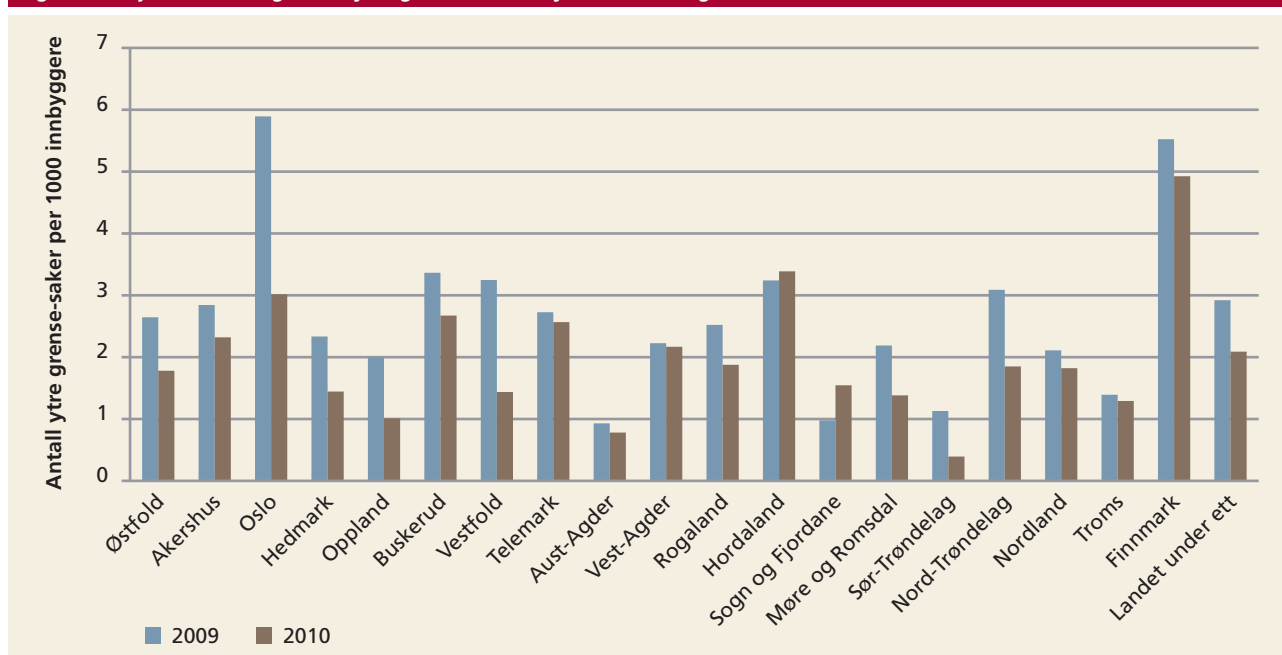
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

knapt 4000 saker i gjennomsnitt fra 2009. De store fylkene Oslo, Akershus og Hordaland sto for 46 prosent av ytre grense-sakene i 2010.

Figur 5.13 viser gjennomsnittlig antall ytre grense-saker per 1000 innbyggere ved månedsslutt i de ulike fylkene for 2009 og 2010.

Figur 5.13 viser at det for landet sett under ett har vært en reduksjon av ytre grense-saker fra 2009 til 2010 fra tett oppunder tre til to saker per 1000 innbyggere. Figuren viser også at alle fylkene unntatt Hordaland og Sogn og Fjordane reduserte antallet ytre grense-saker per 1000 innbyggere fra 2009 til 2010. Oslo halverte antallet ytre grense-saker

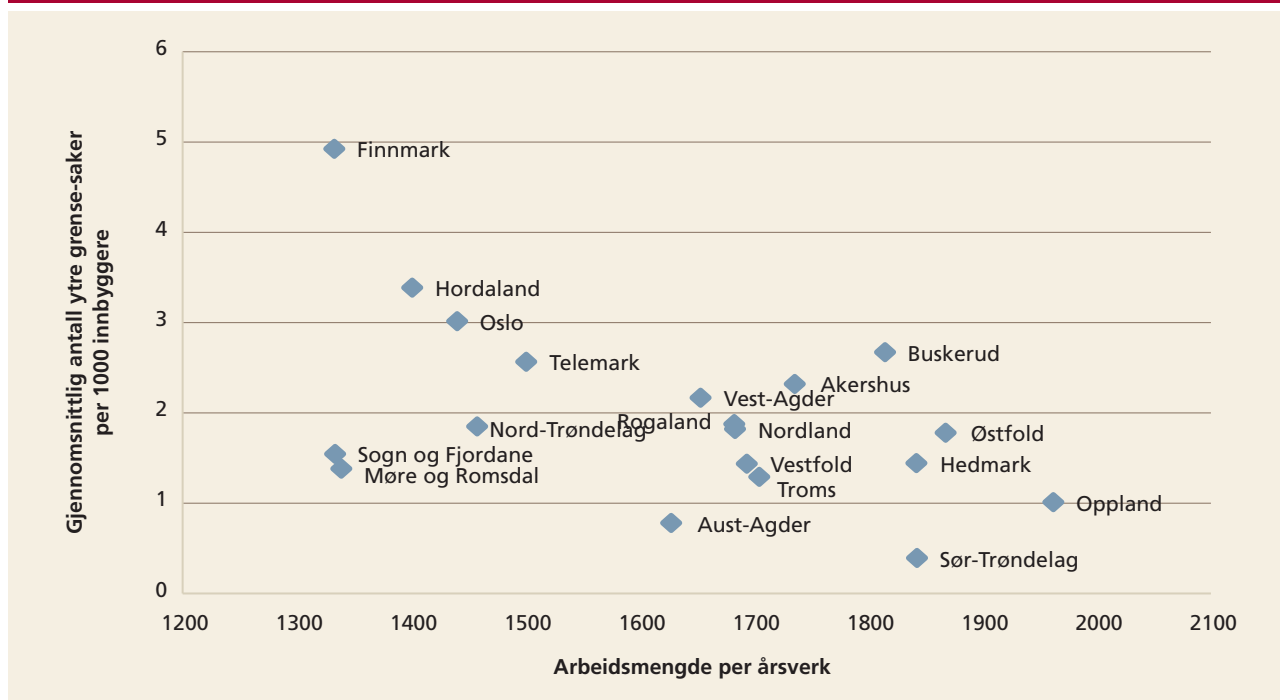
Figur 5.13 Gjennomsnittlig antall ytre grense-saker i fylkene, 2009 og 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.14 Produktivitet og ytre grense-saker, 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

fra nesten seks til tre saker per 1000 innbyggere i perioden.

Det framgår videre av figuren at Finnmark, Hordaland og Oslo var fylkene med flest ytre grense-saker per 1000 innbyggere i 2010. Finnmark var fylket med flest ytre grense-saker, med 4,9 slike per 1000 innbyggere. Sør-Trøndelag har til sammenligning 0,4 ytre grense-saker per 1000 innbyggere.

#### Ytre grense-saker og produktivitet

I figur 5.14 er ytre grense-nivået sammenstilt med produktiviteten i fylkene.

Figur 5.14 viser at de fire fylkene med størst arbeidsmengde per årsverk (Oppland, Østfold, Hedmark og Sør-Trøndelag) har færre enn to ytre grense-saker per 1000 innbyggere. Dette gjelder imidlertid også et flertall av fylkene med lavere arbeidsmengde per årsverk. Det framgår videre at de tre fylkene med størst antall ytre grense-saker (Finnmark, Hordaland og Oslo) befinner seg blant de fem fylkene med lavest målt produktivitet.

Diagrammet viser en fallende tendens i antall ytre grense-saker med økende produktivitet. Det vil si at fylkene med høyest produktivitet samtidig har en tendens til å ha færre ytre grense-saker. Sammenhengen er statistisk signifikant.

Arbeidsdepartementet peker i sitt brev av 22. november 2011 på at antallet ytre grense-saker, saksbehandlingstid og produktivitet henger sammen. Departementet viser til at fylker som ved hjelp av økt produktivitet klarer å redusere antallet ytre grense-saker, i en periode kan oppleve økt normtid som følge av at saker som har ligget lenge, kommer inn i vedtaksstatistikken. Samtidig kan reduksjonen i ytre grense-saker ifølge departementet legge grunnlaget for kortere normtid og økt produktivitet i senere perioder.

#### 5.3.3 Klager og anker

NAV skriver i sin virksomhetsrapport for 2010 at kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten blant annet kan belyses ved å se på omgjøringsprosenten i NAV Klageinstans. Hvor mange saker som blir omgjort der, kan gi en indikasjon på om kvaliteten er tilfredsstillende eller ikke.

I tillegg avgir NAV Klageinstans rapporter om andre kvalitetsmessige avvik enn omgjøringer. I klageinstansens rapport for 2009 pekes det blant annet på at det er grunn til å tro at de mange omgjøringene skyldes mangelfull saksutredning når førstegangsvedtak fattes.

NAV Klageinstans leverer hvert tertial kvalitetsrapporter til fylkesledelsen i det enkelte fylket. I disse rapportene rapporteres det også om kompetanseutfordringer som klageinstansen avdekker gjennom klagesaksbehandling, om veilednings-

tjenesten klageinstansene yter overfor fylkene, og om fylkenes deltakelse på opplæringstiltak i regi av klageinstansen. Selv om klageinstansen kun ser et fåtall av NAVs samlede saksmengde, vurderer enheten selv at den har et godt bilde av utfordringene fylkene står overfor i ytelsesforvaltningen (*Klageinstansens rapport for 2009*).

En klage til NAV vil vurderes på nytt av den enheten som har fattet det påklagede vedtaket. Dersom denne enheten ikke vurderer at det er noen grunn til å endre vedtaket, blir klagen videresendt til NAV Klageinstans som vil gjøre en ny full gjennomgang av saken. NAV Klageinstans består av seks regionale enheter, og behandlet i 2010 om lag 23 000 klage- og ankesaker (*NAV Klageinstans. Årsrapport 2010*)

### Klager og omgjøringer i førstelinjen

Tabell 5.3 viser antallet klager per 1000 innbyggere i fylkene og andelen omgjøringer i 2008, 2009 og 2010.

Tabell 5.3 viser at forvaltningsenhetene selv omgjør 34,7 prosent av vedtakene det ble klaget på i 2010, som er en liten økning fra 2008 da 34 prosent av klagene ble omgjort. Omgjørings-



Kilde: Colourbox

prosenten i fylkene i 2010 varierer fra 27 prosent i Sør-Trøndelag til 51 prosent i Finnmark. Tabellen viser videre at det totale antallet klager stiger med 20 prosent gjennom perioden, fra 3,5 klager per 1000 innbyggere i 2008 til 4,2 i 2010.

Rapporten fra NAV Klageinstans viser at omgjøringsprosenten i fylkene varierer fra ytelse til ytelse, og det er mange eksempler på at det

Tabell 5.3 Omgjøringsrate og antall klager, NAV Forvaltning per 1000 innbyggere i fylkene

	2008		2009		2010	
	Omgjøringsprosent	Klager per 1000 innbyggere	Omgjøringsprosent	Klager per 1000 innbyggere	Omgjøringsprosent	Klager per 1000 innbyggere
Østfold	38,3	4,1	37,9	4,0	33,7	5,2
Akershus	38,1	3,2	45,4	2,9	35,1	3,7
Oslo	35,3	4,0	29,2	5,7	30,2	5,8
Hedmark	29,0	3,8	34,0	4,6	34,8	4,0
Oppland	27,6	1,8	25,7	3,1	37,4	3,0
Buskerud	27,1	5,6	24,6	4,7	27,9	4,7
Vestfold	41,5	4,1	34,6	5,5	34,2	6,1
Telemark	29,1	2,6	23,2	4,9	31,5	4,7
Aust-Agder	24,3	4,9	29,7	4,0	33,5	4,0
Vest-Agder	29,6	3,7	32,5	4,0	34,4	3,6
Rogaland	34,9	2,7	34,8	3,2	34,6	3,7
Hordaland	44,1	3,3	40,6	3,7	37,0	3,0
Sogn og Fjordane	31,5	2,6	41,1	4,3	31,5	3,5
Møre og Romsdal	32,8	2,9	29,5	3,3	35,0	3,7
Sør-Trøndelag	27,8	2,8	27,0	2,8	26,7	2,9
Nord-Trøndelag	37,3	3,5	41,3	3,8	42,7	4,9
Nordland	36,5	3,6	35,3	3,8	35,8	3,7
Troms	42,5	3,6	42,3	5,2	32,4	4,8
Finnmark	37,9	5,6	45,8	6,3	51,4	7,2
Landet under ett	34,0	3,5	34,4	4,1	34,7	4,2

Kilde: Rapport fra NAV Klageinstans 2010, SSB befolkningsdata

innenfor stønadsområder kan være fylker som omgjør så mye som 60–70 prosent av egne vedtak. For eksempel framgår det av *Statistikk fra NAV Klageinstans Alle fylker Årsrapport 2010* at Vest-Agder og Akershus på foreldrepengeområdet hadde henholdsvis 79 og 68 prosent omgjøringer av egne vedtak etter klager. Tilsvarende hadde Akershus (74 prosent) og Nord-Trøndelag (68 prosent) de høyeste omgjøringsratene for ytelser til enslig forsørger. Når det gjelder barnetrygd, hadde Nord-Trøndelag og Hordaland flest vedtaksendringer med henholdsvis 73 og 72 prosent.

På enkelte områder er omgjøringsfrekvensen i forvaltningsenheten så høy at NAV Klageinstans i en rapport for 2009 vurderer det som en retts-sikkerhetsrisiko for etatens brukere (*Notat fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet 27.1.2010*).

I NAV Klageinstans' kvalitetsrapport for 2010<sup>61</sup> påpeker enheten at det på enkelte ytelsesområder er betydelige ulikheter i praksis mellom fylkene når det gjelder søknads- og avslagsfrekvenser. På flere områder anses antallet klager og avslagsfrekvensen som så lav at det gir grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt det i enkelte fylker har utviklet seg en for liberal praksis. Ifølge NAV Klageinstans gjelder dette blant annet uføreområdet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger og dagpenger. Ifølge klageinstansen innebærer en for liberal praksis i dette tilfellet en

risiko for at personer som ikke fyller vilkårene for en ytelse, likevel får innvilget og utbetalt stønad.

Arbeidsdepartementet peker i brev av 22. november 2011 på at en stor andel omgjøringer av klager i forvaltningsenhetene kan ha andre årsaker enn dårlig kvalitet i saksbehandlingen. For eksempel vil en klage kunne bli tatt til følge dersom den ledsages av dokumentasjon som er nødvendig for saksbehandlingen og som bruker ikke hadde sendt inn ved første gangs behandling. En slik praksis vil ifølge departementet ikke nødvendigvis medføre dårligere kvalitet, men snarere bidra til økt effektivitet. Departementet peker videre på at endringer i etatens praksis vil kunne følges av økt klagefrekvens da det i en periode vil være avvik mellom brukernes forventninger og etatens praksis, uten at dette innebærer svekket kvalitet.

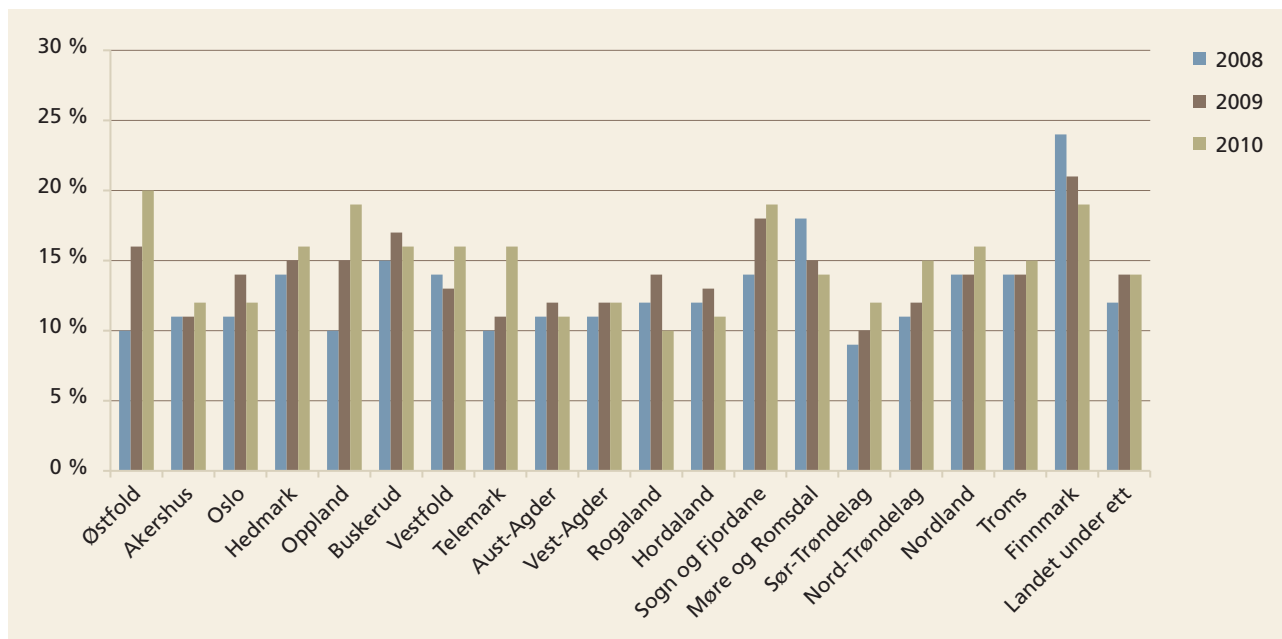
### Klager og omgjøringer i andrelinjen

Påklagede vedtak som ikke omgjøres i den instans som først vurderer klagen, blir sendt videre til de regionale klageinstansene for behandling.

Figur 5.15 viser klagebehandlingen i andrelinjen i 2008, 2009 og 2010.

Figur 5.15 viser at omgjøringsandelen i NAV Klageinstans for landet under ett har økt fra 12 prosent i 2008 til 14 prosent i 2010. Selv om etaten har hatt et relativt stabilt nivå på andelen

Figur 5.15 Omgjøringsprosent i NAV Klageinstans, 2008–2010



Kilde: Rapport fra NAV Klageinstans 2010

61) Kvalitetsrapport til direktoratet for 2010 fra NAV Klageinstans, februar 2011.



Kilde: Colourbox

omgjøringer i klageinstansen, er det stor variasjon mellom fylker og mellom ytelser.

Det framgår av figur 5.15 at NAV Klageinstans, uavhengig av ytelse, omgjorde mellom 10 og 20 prosent av fylkenes klagesaker i 2010. Høyest andel omgjøringer var det i Østfold (20 prosent), mens andelen var lavest i Rogaland (10 prosent).

Inntrykket av fylkesvise variasjoner forsterkes ytterligere når statistikken for ulike stønadsområder legges til grunn. Det er mange eksempler på at klageinstansens omgjøringsprosent for enkelte stønadsområder er på 30 prosent eller høyere i enkeltfylker. 13 fylker har over 30 prosent omgjøringer på én eller flere av ytelsene foreldrepenger, ytelser til enslig forsørger, barnetrygd, bidragsområdet, arbeidsavklaringspenger, uføreytelser, grunn- og hjelpestønad og ytelser under revurdering. Samtidig er det flere eksempler på at enkeltfylker overstiger 30 prosent omgjøringer.<sup>62</sup>

62) Foreldrepenger: Troms 33 % og Finnmark 35 %. Enslig forsørger: Akershus 35 %, Sogn og Fjordane 41 %, Nordland 32 %, og Troms 35 %. Barnetrygd: Telemark 36 %, Nord-Trøndelag 42 %, Troms 36 % og Finnmark 33 %. Bidragsområdet: Oppland 37 %, Vest-Agder 34 %, Møre og Romsdal 36 %. Arbeidsavklaringspenger: Sogn og Fjordane 60 %. Uføreytelser: Buskerud 33 %. Grunn- og hjelpestønad: Finnmark 38 %. Feilutbetaling: Østfold 43 % og Finnmark 39 %.

Brukerne kan anke avgjørelsen fra NAV Klageinstans til Trygderetten som en siste klagemulighet for sin sak. Tabell 5.4 viser antall kjennelser Trygderetten har avsagt i 2008, 2009 og 2010, og hvor stor andel av sakene de omgjør eller opphever og sender tilbake til ankemotparten for ny behandling. Trygderetten opplyser på sine nettsider at 90–95 prosent av sakene den behandler, er fra arbeids- og velferdsetaten.

**Tabell 5.4 Kjennelser og omgjøringer ved Trygderetten, 2008–2010**

År	Produserte kjennelser	Omgjøringsandel	Andel opphevet og hjemsendt
2008	3371	15,0 %	9,2 %
2009	2419	14,1 %	10,9 %
2010	2612	13,0 %	8,3 %

Kilde: Årsrapport fra Trygderetten for 2010

Tabell 5.4 viser hvor mange kjennelser Trygderetten årlig avsier. I 2010 avsa Trygderetten kjennelse i 2612 saker, hvorav i alt 21,3 prosent av sakene ble omgjort i favør av ankende part. Av disse var 13 prosent omgjøringer og 8,3 prosent opphevet og hjemsendt.

## Klager og omgjøringer og produktivitet

Verken når det gjelder forvaltningsenhetene eller NAV Klageinstans ser det ut til å være noen statistisk sammenheng mellom andel omgjøringer eller antallet klager per 1000 saker og produktivitet, restansenivå eller saksbehandlingstid, jf. vedlegg 1, figur 4–9.

### 5.3.4 Oppfølging

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en strategi for oppfølging som skal bidra til at etaten når målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad (*Strategi for oppfølging av brukere i NAV 2007*). Tett oppfølging er et viktig virkemiddel for å bidra til arbeid og aktivitet og redusere bruken av varige trygdeytelser. Med oppfølging forstås all samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål.

Det går fram av etatens virksomhetsrapport for 2010 at arbeids- og velferdsetaten fortsatt har utfordringer knyttet til ny oppfølgingsmetodikk. I henhold til virksomhetsrapporten er det også utfordringer knyttet til å få gjennomført et tilstrekkelig antall oppfølgingsvedtak, og dels å sikre kvaliteten på vedtakene.

### Fylkesvise variasjoner i oppfølgingsarbeidet

Arbeids- og velferdsetaten tok i 2010 i bruk målekort der måloppnåelse på ulike indikatorer registreres. Indikatorer som er sentrale for oppfølging av brukere, registreres under kategorien "brukerperspektiv". Tre sentrale indikatorer på dette området er andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker,<sup>63</sup> andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder og andel unge arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder. Resultatene fra målekortene på disse indikatorene er gjengitt i tabell 5.5.

Tabell 5.5 Måloppnåelse på målekort: dialogmøte 2, arbeidssøkere med oppfølging og oppfølging av unge ledige, 2010<sup>64</sup>

	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker. Mål: 75 prosent Prosent	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre md. Mål: 75 prosent Prosent	Andel ledige mellom 20–24 år med oppfølging etter tre md. ledighet. Mål: 100 prosent Prosent
Østfold	26	57	31
Akershus	40	65	Data ikke tilgjengelig
Oslo	46	62	33
Hedmark	43	71	Data ikke tilgjengelig
Oppland	33	68	58
Buskerud	53	70	50
Vestfold	58	73	64
Telemark	65	72	59
Aust-Agder	56	80	73
Vest-Agder	49	67	67
Rogaland	49	74	62
Hordaland	38	68	52
Sogn og Fjordane	62	72	65
Møre og Romsdal	32	64	Data ikke tilgjengelig
Sør-Trøndelag	55	73	63
Nord-Trøndelag	50	71	58
Nordland	51	69	53
Troms	44	65	57
Finmark	44	64	48
Landet under ett	41	68	Data ikke tilgjengelig

Kilde: Målekortene, arbeids- og velferdsetaten

63) Dialogmøte 2 er et oppfølgingspunkt for sykmeldte.

64) Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 22. november 2011 at måloppnåelsen når det gjelder oppfølging av unge arbeidssøkere ikke er direkte sammenlignbar med måloppnåelsen for ordinære arbeidssøkere da det i 2010 var ulik definisjon på hvilken aktivitet som ble regnet som oppfølging for hver av disse gruppene. I statistikken over oppfølging for 2011 er de to gruppene sammenlignbare.

Det framgår av tabell 5.5 at resultatene for alle fylker og for alle indikatorer ligger under etatens fastsatte mål, bortsett fra Aust-Agder som oppfylte måltallet for oppfølging av ordinære arbeidssøkere.

### Dialogmøte 2

Tabell 5.5 viser videre at måloppnåelsen når det gjelder gjennomføring av dialogmøte 2, varierer fra 26 prosent i Østfold til 65 prosent i Telemark. For landet sett under ett ble det gjennomført dialogmøte 2 innen 26 uker med 41 prosent av personene i målgruppen. Dette er godt under målet på 75 prosent.

Av NAVs virksomhetsrapport for 2010 framgår det at etaten månedlig har avholdt i alt 3000 dialogmøter med sykmeldte i 2010 mot 2500 i 2009, som er en økning på 19 prosent. I rapporten skriver Arbeids- og velferdsdirektoratet selv at det likevel er langt igjen til målene på dette området oppnås.

### Oppfølging av ordinære arbeidssøkere

Tabell 5.5 viser videre at andelen ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder ved utgangen av 2010 var på 68 prosent. For alle fylker unntatt Aust-Agder er måloppnåelsen under måltallet på 75 prosent. Andelen med oppfølging siste tre måneder varierer mellom 57 prosent i Østfold og 74 prosent i Rogaland.

Det framgår av referatet fra etatsstyringsmøtet mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 23. juni 2010 at brukernes egen selvregistrering som arbeidssøker teller med i oppfølgingsindikatoren, noe som medfører at indikatoren ikke utelukkende reflekterer andelen ordinære arbeidssøkere som er gitt oppfølging i form av kontakt med veileder ved NAV.

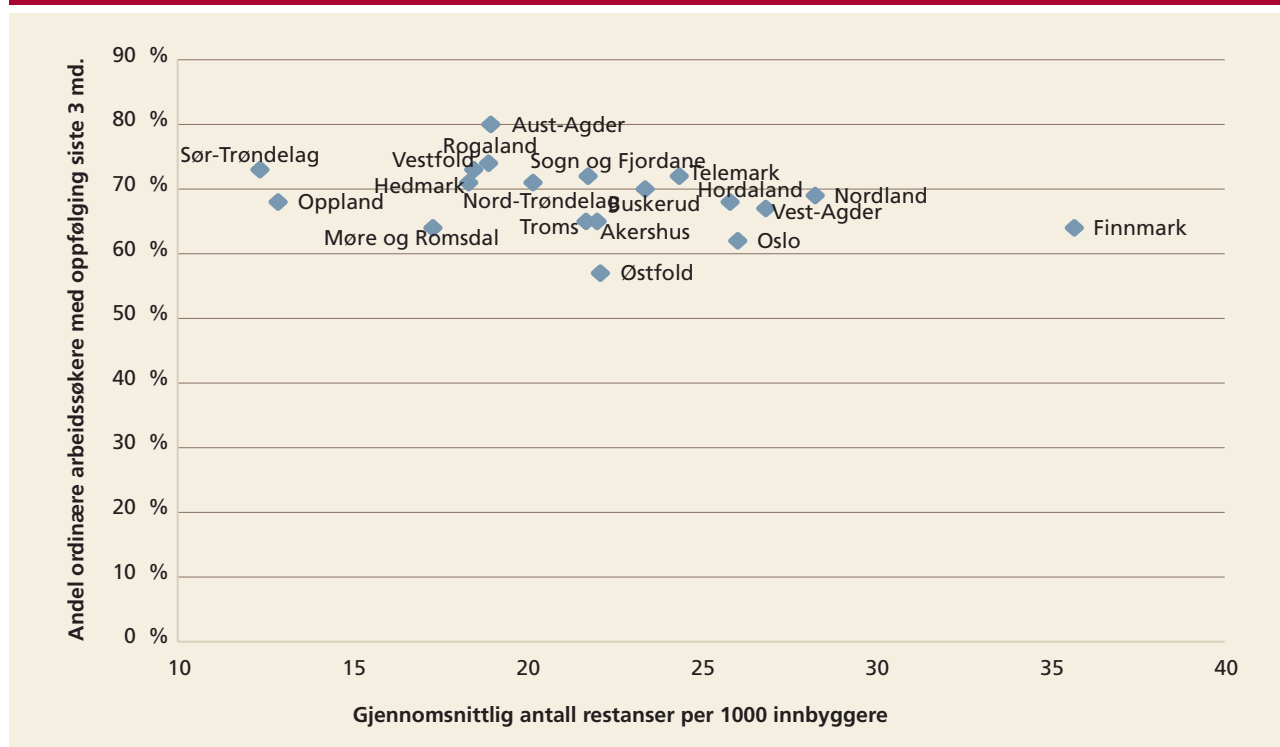
### Oppfølging av unge arbeidssøkere

Alle arbeidssøkere i alderen 20–24 år skal følges opp av NAV innen tre måneder. I 2010 fikk om lag halvparten av denne gruppen slik oppfølging. Tabell 5.5 viser at ingen fylker i 2010 nådde målet om oppfølging av alle i målgruppen. Østfold ligger igjen lavest med 31 prosent måloppnåelse, mens Aust-Agder har høyeste måloppnåelse med oppfølging av 68 prosent av målgruppen.

### Oppfølging og produktivitet

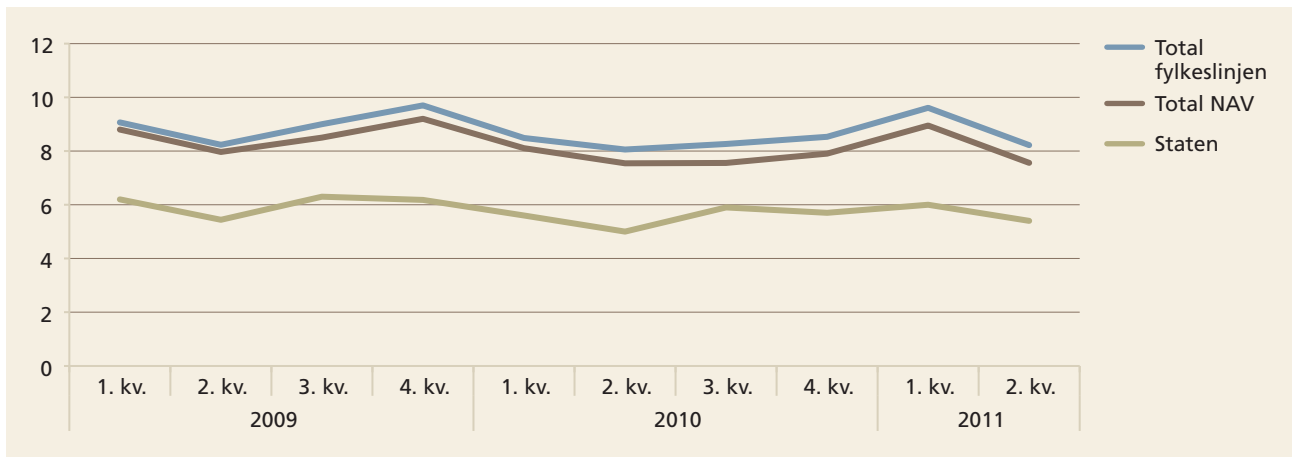
Det er en tendens til at fylkenes restansenivå og saksbehandlingstid samvarierer med graden av oppfølging av arbeidssøkere og unge arbeidssøkere i samme fylke. Dette kan tyde på at fylkenes resultater i ytelsesforvaltningen kan være knyttet til resultatene i oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene i det samme fylket. En tilsvarende sammenheng finnes ikke når det gjelder restansenivå og saksbehandlingstid og måloppnåelse på dialog 2-møter. Det er heller ingen

Figur 5.16 Restanser per 1000 innbyggere og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, 2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5.17 Utvikling i sykefravær. Tall i prosent, 2009–2011



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

synlig sammenheng mellom produktivitet i forvaltningsenhetene og oppfølging av brukerne (jf. vedlegg 1, figur 10–17).

Figur 5.16 viser hvordan fylkene plasserer seg både når det gjelder gjennomsnittlig antall restanser i 2010, og når det gjelder oppfølging av ordinære arbeidssøkere.

Figur 5.16 viser at det er en sammenheng mellom andelen oppfølging i fylkene og fylkenes restansenivå. Aust-Agder har best måloppnåelse på oppfølging av ordinære arbeidssøkere, og et gjennomsnittlig antall restanser i 2010 på litt under 20 per 1000 innbygger. Figuren viser også at av de ni fylkene som har måloppnåelse på 70 prosent eller

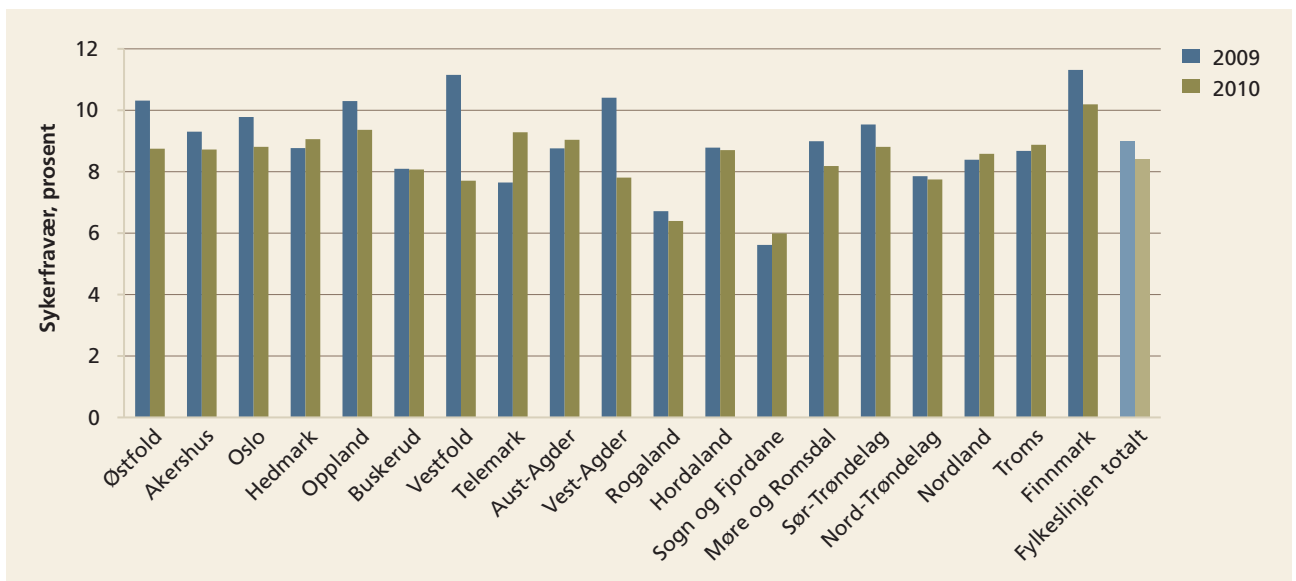
mer, har alle mindre enn 25 restanser per 1000 innbyggere.

### 5.3.5 Sykefravær i fylkeslinjen

Et mål for 2010 var at arbeids- og velferdsetaten skulle ha et sykefravær (summen av legemeldt og egenmeldt fravær) som ikke oversteg 7 prosent. Figur 5.17 viser det samlede sykefraværet i NAV, sykefraværet i NAVs fylkeslinje og sykefraværet samlet i staten.

Figur 5.17 viser at sykefraværet i NAVs fylkeslinje over tid har ligget over sykefraværet i etaten samlet. Sykefraværet i fylkeslinjen i NAV har gjennom 2009, 2010 og inn i 2011 vært mellom 8 og 10 prosent. Samtidig viser figuren at syke-

Figur 5.18 Sykefravær i fylkeslinjen i NAV, 2009–2010



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

fraværet i både NAV generelt og i NAVs fylkeslinje langt overstiger sykefraværet i staten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fører statistikk over sykefraværet for de statlig ansatte i NAV Fylkene. Figur 5.18 viser sykefravær i NAV i fylkene.

Det framgår av figuren at det samlede sykefraværet i fylkeslinjen er redusert fra 9 prosent i 2009 til 8,4 prosent i 2010. Figuren viser videre at alle fylkene som hadde høyere sykefravær enn fylkeslinjen samlet i 2009, reduserte fraværet i 2010. Størst reduksjon var det i Vestfold, som reduserte sykefraværet fra 11,2 til 7,7 prosent. Lavest sykefravær i 2010 har Sogn og Fjordane (6 prosent), mens Finnmark har høyest sykefravær (10,2 prosent).

Basert på antall tilgjengelige årsverk i 2010, jf. tabell 5.1, vil en reduksjon i sykefraværet på ett prosentpoeng i fylkeslinjen sett under ett medføre en økt ressurstilgang på omkring 75 årsverk.

### Sykefravær og produktivitet

Sykefravær antas å ha sammenheng med arbeidsbelastning, og det er i denne undersøkelsen undersøkt om det er noen sammenheng mellom sykefraværet i fylket og arbeidsmengde per årsverk, restansenivå, saksbehandlingstid, jf. vedlegg 1, figur 18–20. Dataene viser ingen slike sammenhenger.

### 5.3.6 Brukernes tilfredshet med NAV

I Arbeidsdepartementets tildelingsbrev til direktoratet for 2009 og 2010 stilles det tilnærmet like-lydende krav om at arbeids- og velferdsetaten skal møte brukerne med service, respekt, kompetanse, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. Brukertilfredshet er tatt opp som tema i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet, jf. punkt 7.3.

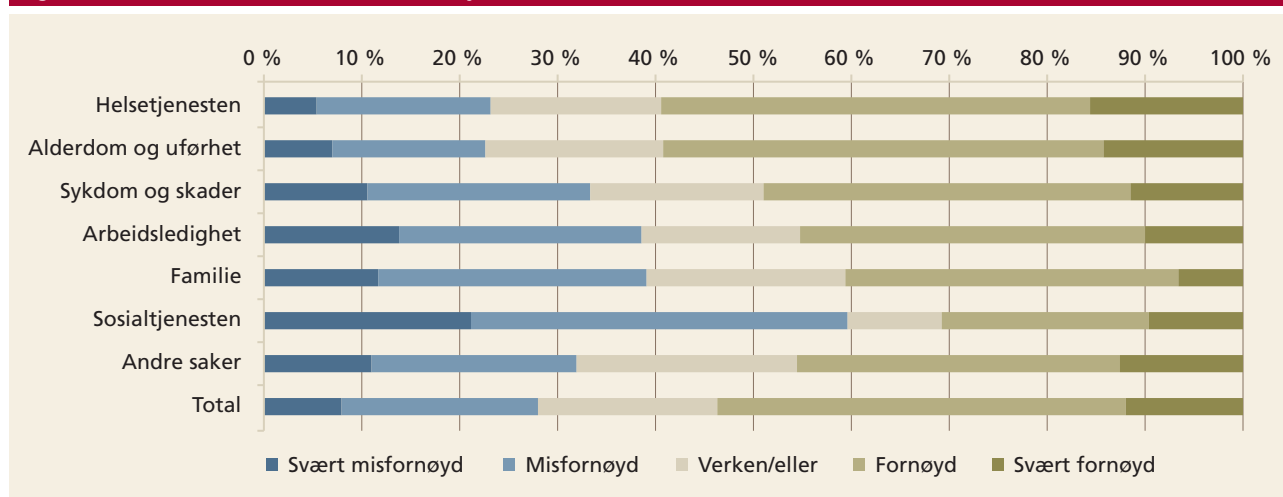
#### Faktaboks 5.1 Mål for tilpasning av tjenestene til brukernes behov

Arbeids- og velferdsetatens arbeid med å tilpasse etatens tjenester til brukernes behov er i tildelingsbrevene presisert og inndelt i tre delmål:

- God kvalitet skal prege etaten i dens møte med brukerne, og etaten skal være tilgjengelig og møte brukerne med respekt og kunnskap.
- Arbeids- og velferdsetaten skal ha både individbasert og systembasert brukermedvirkning, og etaten skal arbeide for å gi individuell oppfølging, tilpasse tjenestene til brukernes behov og heve kvaliteten på tjenestene som tilbys brukerne.
- Informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger skal være tilpasset den enkelte brukers behov, forutsetninger og kompetanse. Arbeids- og velferdsetaten er videre forutsatt å legge vekt på god tilgjengelighet gjennom telefoni og elektronisk informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Kilde: Arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2010

Figur 5.19 Tilfredshet med NAV fordelt etter ytelsesområde<sup>65</sup>

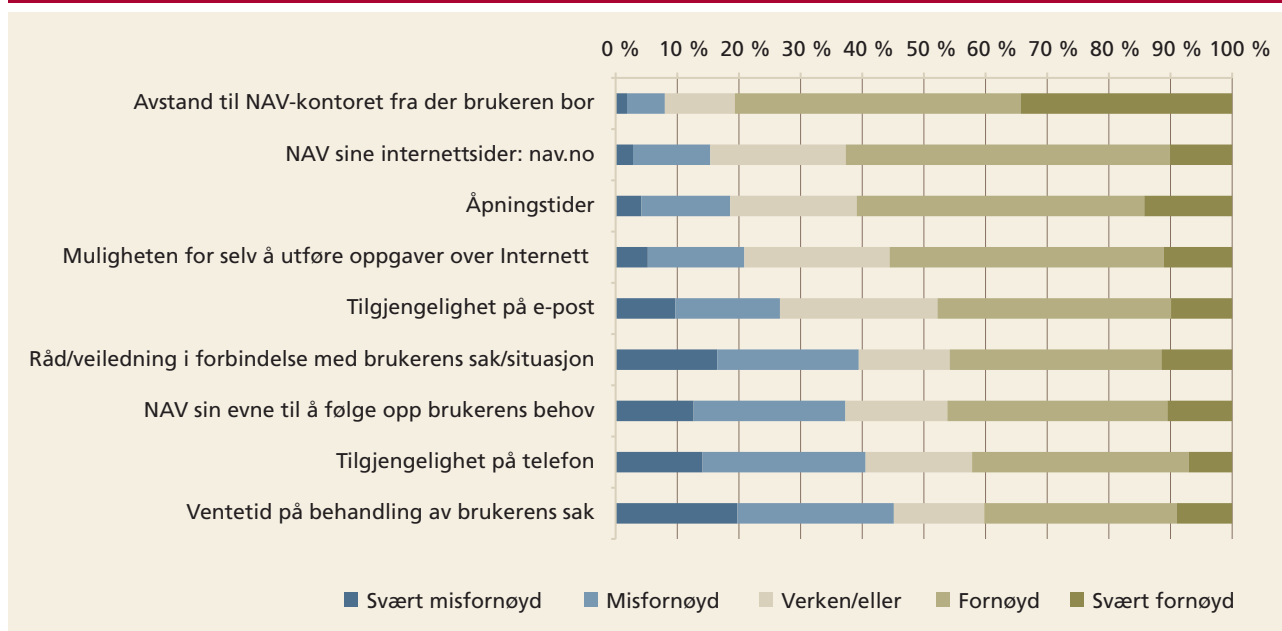


Kilde: Innbyggerundersøkelsen, Difi, 2010

65) Ytelsesområdene inneholder blant annet disse ytelsene:  
 Helsetjenesten: frikortordningen, hjelpemidler, reise penger  
 Alderdom og uførhet: uførepensjon, alderspensjon  
 Sykdom og skade: tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger, rehabiliteringspenger, sykepenger  
 Arbeidsledighet: dagpenger, jobbsøking, meldekort, yrkesrettet attføring  
 Familie: barnetrygd, foreldrepenger, kontantstøtte, ytelse til enslig forsørger  
 Sosialtjenesten: sosialhjelp, økonomisk rådgivning, kvalifiseringsprogrammet



**Figur 5.20 Brukernes tilfredshet med NAVs tilgjengelighet**



Kilde: Innbyggerundersøkelsen, Difi, 2010

Figur 5.19 viser brukertilfredshet med NAV, fordelt etter hvilken tjeneste brukerne har vært i kontakt med NAV om.<sup>66</sup>

Figur 5.19 viser at det er tydelige forskjeller i tilfredshet mellom ulike brukergrupper i NAV. Brukere som har erfaring med helsetjenesten og alder og uførhet, er mest fornøyd med NAV. Nærmere 60 prosent av brukerne i disse gruppene er fornøyde eller svært fornøyde med NAV. Blant brukerne som har erfaring med NAV i forbindelse med arbeidsledighet eller familieytelser, er om lag 40–45 prosent fornøyde eller svært fornøyde med NAV. De minst fornøyde brukerne er de som har erfaring med sosialtjenesten; om lag 70 prosent av brukerne i denne gruppen er misfornøyde eller svært misfornøyde. Figuren viser at det også er en stor andel av dem med erfaring fra NAVs tjenester knyttet til arbeidsledighet eller familierelaterte ytelser, som er misfornøyde.

Tilgjengelighet er sentralt for kvaliteten i NAVs tjenesteyting. Difis innbyggerundersøkelse belyser tilfredshet ved ni forskjellige aspekter av tilgjengelighet til NAV. Resultatene er gjengitt i figur 5.20.

Av de forholdene som inngår i figur 5.20, er det avstanden til NAV-kontoret brukerne opplyser å

66) Arbeidsdepartementet bemerker at utvalget i Difis innbyggerundersøkelse er lite, og at 70 prosent av utvalget er knyttet til to kategorier: helsetjenesten og alderdom. Utvalget for resterende kategorier er svært lite, og det er derfor stor usikkerhet knyttet til disse tallene. Bemerkningen gjelder også figur 5.20.

være mest fornøyd med. Respondentene er også forholdsvis fornøyd med NAVs åpningstider og nettsider, og med selvbetjeningsløsningene på NAVs sider på Internett.

Figuren viser videre at brukerne er mindre fornøyd med NAVs tilgjengelighet per e-post, og aller minst fornøyd med NAVs tilgjengelighet per telefon og ventetid på behandling av en sak.

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører også brukerundersøkelser for å finne ut hva brukerne synes om tjenestene de mottar fra etaten. NAVs brukerundersøkelser gjør det mulig å se på fylkesvis variasjon i resultatene. Undersøkelsen er gjennomført på flere tidspunkter, noe som gjør det mulig å følge utviklingen i brukernes tilfredshet.

Tabell 5.6 gjengir en gjennomsnittlig score for brukernes svar på spørsmålet "Hvor fornøyd er du med servicen du har fått hos NAV helhetlig sett?"<sup>67</sup> Tabellen gjengir resultatene fra NAVs personbrugerundersøkelser i 2008, 2009, 2010 og 2011.

Tabell 5.6 viser at 16 fylker har en negativ utvikling i brukertilfredshet fra 2008 til 2011, to fylker har samme brukertilfredshet i 2011 som i 2008, mens kun Sør-Trøndelag har positiv utvikling i brukertilfredsheten i perioden sett under ett. Blant fylkene med negativ utvikling er det Møre

67) I NAVs undersøkelse er brukerne bedt om å besvare spørsmålet på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er "svært negativt" og 6 er "svært positivt".

**Tabell 5.6 Brukernes syn på servicen de har fått av NAV, 2008–2011**

	Hvor fornøyd er du med servicen du har fått hos NAV, helhetlig sett?			
	2008	2009	2010	2011
Østfold	4,0	3,8	3,8	3,8
Akershus	4,2	3,9	3,8	3,8
Oslo	3,8	3,5	3,7	3,6
Hedmark	3,9	3,8	3,6	3,9
Oppland	4,1	4,1	3,8	4,0
Buskerud	4,0	3,9	3,9	3,8
Vestfold	4,0	3,8	4,0	4,0
Telemark	4,3	3,9	3,9	3,8
Aust-Agder	4,1	3,8	3,7	3,8
Vest-Agder	4,2	3,9	4,0	3,9
Rogaland	4,0	3,9	3,8	3,8
Hordaland	4,0	3,7	3,8	3,9
Sogn og Fjordane	4,2	4,0	3,9	4,1
Møre og Romsdal	4,2	3,9	3,8	3,7
Sør-Trøndelag	4,0	4,1	3,9	4,1
Nord-Trøndelag	4,2	4,1	3,9	3,9
Nordland	4,3	4,1	4,0	4,0
Troms	4,2	4,1	3,9	4,0
Finnmark	4,1	3,8	3,6	3,7
<b>Landet under ett</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>

Kilde: NAVs brukerundersøkelser i 2008, 2009 og 2010

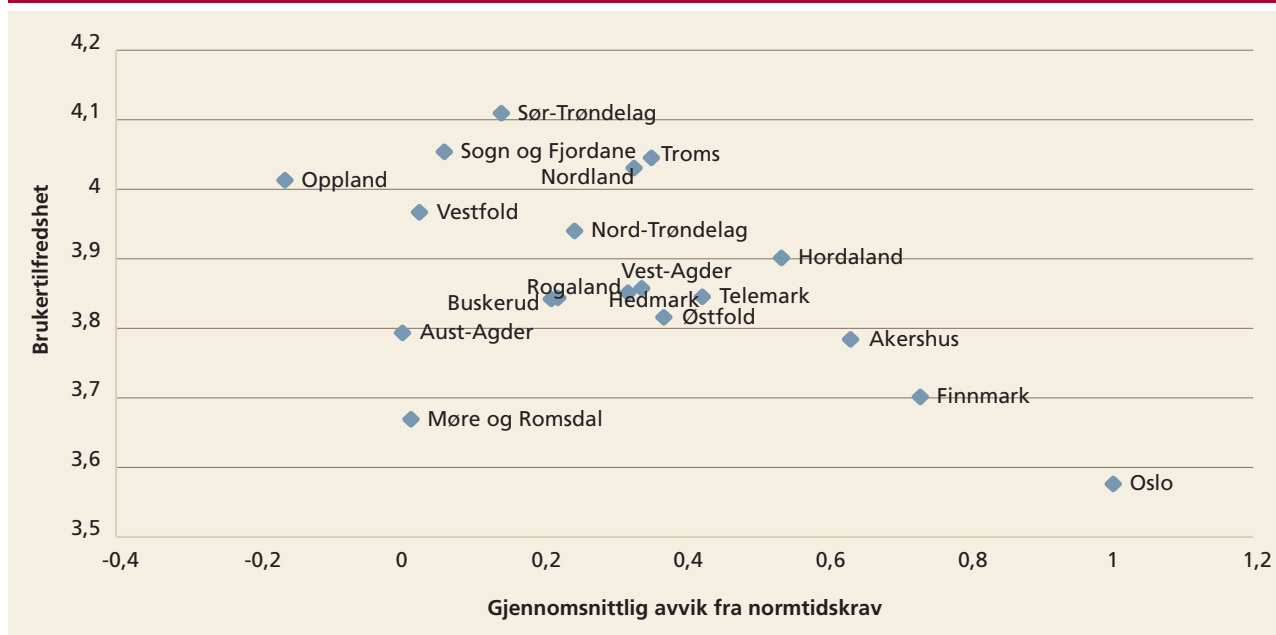
og Romsdal som i løpet av perioden har størst fall i brukernes tilfredshet, mens det i 2011 er Oslo som har de minst fornøyde brukerne.

Tabellen viser videre at enkelte fylker ligger stabilt blant fylkene med høyeste brukertilfredshet, for eksempel Sogn og Fjordane og Nordland, mens

andre fylker ligger stabilt blant fylkene med lavere brukertilfredshet, for eksempel Oslo og Hedmark.

For landet sett under ett viser tabellen at det har vært redusert brukertilfredshet med NAVs tjenester i perioden 2008 til 2010, men at det fra 2010 til 2011 er en liten økning. For perioden sett

**Figur 5.21 Saksbehandlingstid og brukertilfredshet, 2010–2011**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

under ett viser tabellen en samlet reduksjon i brukernes tilfredshet tilsvarende 5 prosent.

### **Brukertilfredshet og produktivitet**

Figur 5.21 viser sammenhengen mellom fylkenes resultater i NAVs brukerundersøkelse i april 2011 og gjennomsnittlig avvik fra normtidskravet i 2010.<sup>68</sup>

Figur 5.21 viser at brukerne er mer fornøyd med servicen helhetlig sett i fylker med kort saksbehandlingstid enn i fylker med lengre saksbehandlingstid. Altså ser det ut til at saksbehandlingstidens lengde er av stor betydning for brukernes generelle tilfredshet med NAV. Sammenstillinger mellom brukernes tilfredshet og fylkenes produktivitet og restanser viser noe av den samme tendensen (jf. vedlegg 1, figur 21 og 22).

68) Til grunn for sammenstillingen ligger en antakelse om at brukernes svar i brukerundersøkelsen i april 2011 vil være preget av brukernes erfaringer fra møter med NAV forut for gjennomføringen av brukerundersøkelsen.

## 6 Systemer, styringspraksis og prosesser som påvirker graden av ressursutnyttelsen i fylkeslinjen

### 6.1 Arbeidet ved NAV Forvaltning

#### 6.1.1 Opprettelse og organisering

Forvaltningsenhetene har i hvert fylke delansvar for å saksbehandle framsatte krav, og for å fatte vedtak på bakgrunn av søknader om ytelse innen de fleste ytelsesområdene i NAV.

I de fleste fylkene er det etablert én forvaltningsenhet, mens de fem mest folkerike fylkene har etablert to slike enheter. Uavhengig av hvordan ytelsesforvaltningen er valgt organisert i det enkelte fylke, har hvert fylke samlet sett saksbehandlingsansvaret for de samme ytelsene.

Fylkesledelsen ved NAV Sør-Trøndelag opplyser at den ved etablering avgjorde at det skulle være en geografisk basert arbeidsdeling mellom de to forvaltningsenhetene i fylket. I Hordaland planla en prosjektgruppe høsten 2007 opprettelsen av to forvaltningsenheter med ansvar for ulike ytelsesområder. Fylkesledelsen i Sør-Trøndelag opplyser at en enkel struktur og klare ansvarslinjer lå til grunn for valget av geografisk arbeidsdeling, mens fylkesledelsen i Hordaland opplyser at spesialisering av hvert enkelt forvaltningsmiljø var et sentralt hensyn ved valg av organisering av ytelsesforvaltningen i fylket.

Fylkesledelsen i både NAV Hordaland og NAV Sør-Trøndelag opplyser at de tok utgangspunkt i Delta-prosjektets<sup>69</sup> anslag over bemanningsbehov da forvaltningsenhetene skulle bemannes ved etablering. Etter etableringen har det ifølge fylkesledelsen i NAV Hordaland vist seg at disse anslagene var lite tilpasset det reelle behovet for bemanning i Hordaland. Ifølge fylkesledelsen i NAV Sør-Trøndelag vurderte de i Sør-Trøndelag anslagene for bemanning som for lave, og etablerte forvaltningsenhetene med 10–15 stillinger utover Delta-prosjektets anslag.

Organiseringen av de to forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag har vært preget av stabilitet siden

etableringen.<sup>70</sup> I Hordaland er det siden etableringen av forvaltningsenhetene gjort flere endringer i organiseringen.

Ledere og saksbehandlere ved forvaltningsenhetene i Hordaland mener at det har vært utfordrende å finne en tilfredsstillende organisering av arbeidet innen de ulike ytelsesområdene. Avveiningen mellom spesialisering på den ene siden og breddekunnskap på den andre siden er ifølge ledelsen stadig utfordrende.

Ledelsen ved forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag opplyser at organiseringen av ytelsesområdene i stor grad lå fast gjennom 2010, men at det innen enkeltområder ble gjort enkelte strukturelle endringer i 2009.

#### 6.1.2 Produksjonsstyring

I Mål- og disponeringsbrevet for 2009 fra direktoratet til fylkene framgår det at alle fylkene skal ta i bruk foreliggende verktøy for produksjonsstyring, og at det skal utarbeides årlige produksjonsstyringsplaner som løpende skal følges opp internt ved enhetene og i dialogen mellom fylkeskontor og forvaltningsenheter. I Mål- og disponeringsbrevet for 2010 fra direktoratet til fylkene understrekes det at produksjonsstyring skal implementeres mer helhetlig, og at fylkene skal rapportere tertialvis om produksjonsstyring som effektiviserende tiltak i ytelsesforvaltningen.

I intervju 11. oktober 2010 opplyser direktoratet at mangelfull kompetanse og styringsinformasjon tidligere har gitt utfordringer i produksjonsstyringen i ytelsesforvaltningen. Det framgår også av direktoratets risikovurdering ved inngangen til 2010 at mangelfull kompetanse på produksjonsstyring er identifisert som en risikofaktor knyttet til risiko for svak intern samhandling i etaten (*Virksomhetsrapport for NAV 2009*).

Direktoratet mener ifølge intervju 11. oktober 2010 at det har skjedd forbedringer i produksjonsstyringen i løpet av 2010. Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter var ifølge direktoratet ment å gi mer robust bemanning på hver ytelse,

69) I forkant av etableringen av NAV 1. juli 2006, ble NAV Interim etablert som en midlertidig organisasjon som skulle forberede den overordnede organiseringen av etaten. Delta-prosjektet i NAV Interim hadde som oppgave å forberede etableringen av forvaltningsenhetene.

70) Fra september 2009 til mars 2010 behandlet forvaltningsenheten i Trondheim de tidligere Aetat-ytelsene for hele fylket. Siden har ansvaret vært delt mellom de to forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag på lik linje med de andre ytelsene.

**Tabell 6.1 Plantall for gjennomsnittlig antall saker per uke per heltidsansatt i NAV Hordaland og NAV Sør-Trøndelag – antall saker og estimert arbeidsmengde**

Ytelsesområde	NAV Hordaland		NAV Sør-Trøndelag	
	Måltall antall saker	Vektet måltall <sup>1</sup>	Måltall antall saker	Vektet måltall
Hjelpestønad	19	60,0	14	44,2
Grunnstønad	19	60,0	12	37,9
Stønad til enslige forsørgere	23/28 <sup>2</sup>	54,1/65,8	23	54,1
Uførepensjon	13	62,1	23	109,9
Dagpenger	32	59,2	44	81,4

Kilde: Produksjonsplanene for fylkene 2010

og dermed jevnere produksjon. I praksis har det likevel vært tydelig at uventede endringer i arbeidsstokken, særlig sykefravær, gir sårbarhet i produksjonen. På sikt kan det være aktuelt å bedre produksjonsstyringen ytterligere, men dette vil ifølge direktoratet kreve nye IKT-løsninger.

#### Fastsettelse av måltall

Ifølge ledelsen ved forvaltningsenhetene i begge fylkene fastsettes produksjonsmålene i samarbeid mellom fylkesledelsen og ledelsen ved forvaltningsenhetene på bakgrunn av forventet produktivitet hos den enkelte ansatte.

Tabell 6.1 gjengir fastsatte mål for gjennomsnittlig antall saker per uke per heltidsansatt og estimert arbeidsmengde for utvalgte ytelsesområder i NAV Sør-Trøndelag og NAV Hordaland.

Tabellen viser at det innen hvert av ytelsesområdene er til dels stor variasjon mellom de to fylkene i hva som i 2010 var forventet gjennomsnittlig produksjon per uke per heltidsansatt. I Hordaland planlegger forvaltningsenhetene ut ifra at hver heltidsansatt behandler 19 grunn- og hjelpestønadsaker, henholdsvis fem og sju flere enn de gjør i Sør-Trøndelag. Når det gjelder uførepensjon og dagpenger, er det i Sør-Trøndelag forventet at hver heltidsansatt skal behandle henholdsvis 10 og 12 saker mer enn hva tilfellet er i Hordaland. Det er kun for stønad til enslige forsørgere at måltallet er likt, og da bare for første halvdel av året.

Av tabell 6.1 framgår det også hvilken arbeidsmengde måltallene utgjør innen hvert ytelsesområde i de to fylkene. Tabellen viser klare forskjeller i forventet arbeidsmengde per heltidsansatt mellom de to fylkene. Samtidig viser

tabellen at måltallene som er satt for de fem ytelsesområdene i Hordaland, gir omtrent samme forventede arbeidsmengde innen hvert ytelsesområde. Når det gjelder måltallene for Sør-Trøndelag viser tabellen betydelige forskjeller i forventet arbeidsmengde mellom de ulike ytelsene. Forventet arbeidsmengde for heltidsansatte som arbeider med uføreytelser, er tilnærmet tre ganger forventet arbeidsmengde for heltidsansatte som arbeider med grunnstønad.

I tillegg fastsettes det i produksjonsplanen hvilket restanssmål det enkelte fagteamet skal nå ukentlig. Ledelsen for forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser at de fastsetter måltallene i samarbeid med fylkesledelsen med utgangspunkt i landsgjennomsnittene for produksjon innen det enkelte området. Ved forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser de fleste intervjuede saksbehandlere at de i liten grad er involvert i prosessen med å fastsette måltall for produksjonen, og at de opplever at måltallene for produksjon er satt for høyt.

Ledelsen ved forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag opplyser at de ansatte har vært med på å sette målene for produksjonen på de ulike områdene, og at saksbehandlere gjennom den prosessen har fått eierskap til resultatene, noe som også er viktig for å få til restansnedbygging. Saksbehandlere i Sør-Trøndelag opplyser at arbeid med målfastsettelse primært er en aktivitet for ledelsen, men at de har vært involvert i diskusjon av måltallene på avdelingsmøter.

#### Produksjonsplanlegging og -oppfølging

Direktoratets produksjonsstyringsverktøy for 2010 gir mulighet til å planlegge produksjonen innen 49 ytelsesområder. En gjennomgang av planene for NAV i Sør-Trøndelag og NAV i Hordaland viser at planene ikke omfatter alle ytelsesområdene, og at de to fylkenes planer heller ikke dekker alle de samme ytelsesområdene.

71) Til grunn for beregningen ligger vektene som inngår i arbeidsmengdemålingen i kapittel 5 (jf. tabell 2.1).

72) Fra januar til mai er det i Hordaland planlagt med 23 saker per heltidsansatt per uke, mens det fra juni til desember er planlagt med 28 saker per uke.



Kilde: Colourbox

En hovedinnvending mot planverktøyet, både i Sør-Trøndelag og i Hordaland, er at planen er statisk og at den ikke tar hensyn til uforutsett fravær, for eksempel sykefravær. At planen ikke løpende justeres når uforutsette forhold påvirker måloppnåelsen, medfører at måltallene i planen blir mindre realistiske gjennom planperioden.

Den løpende produksjonsstyringen ved forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag og Hordaland skjer delvis ved bruk av produksjonsstyringsverktøy utviklet av direktoratet. Likevel framgår det av dybdeundersøkelsen at forvaltningsenhetene i begge fylkene også benytter egenutviklede systemer som til dels er basert på manuelle registreringer av både saksinnngang og produksjon.

Både i Sør-Trøndelag og i Hordaland peker ledelsen ved forvaltningsenhetene på at en sentral utfordring er å håndtere svingninger i arbeidsmengde innen de ulike ytelsesområdene, og å opprettholde en jevn saksproduksjon gjennom året. Ledelsen i begge fylkene gir uttrykk for at kompetansesammensetningen blant saksbehandlere ikke fullt ut svarer til behovet for å flytte ressurser til områder med stor saksinnngang, og at mulighetene for ressursallokering må utvikles videre gjennom systematisk kompetanseoppbygging.

#### **Kvalitet og prioritering i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen**

Fylkesledelsen i Sør-Trøndelag opplyser at det trolig ble styrt for hardt på produktivitet fra 2008

og fram til utgangen av 2010. Fylkesledelsen opplyser at de også har hatt fokus på kvalitet, men at det er lettere å prioritere kvalitet i arbeidet når restansene er redusert til et lavere nivå.

Lederen ved den ene forvaltningsenheten i Sør-Trøndelag bekrefter at hensynet til produksjon gikk foran hensynet til kvalitet i 2008. I arbeidet med restansenedbyggingen ble kontrollene redusert, og det manglende fokuset på kontroller og kvalitet skapte misnøye blant saksbehandlerne. Ved den andre forvaltningsenheten i Sør-Trøndelag uttrykker ledere og saksbehandlere i intervju at kvalitet i saksbehandlingen er prioritert, og at det over tid har vært en god balanse mellom produksjonsfokus og kvalitet.

Når det gjelder Hordaland, opplyser fylkesledelsen at de ikke har nedprioritert kvalitet til fordel for produksjonsfokus i styringen. Hordaland har relativt høyt restansenivå og relativt lav produktivitet, jf. figur 5.9. I intervjuer med lederne ved forvaltningsenhetene i Hordaland kommer det fram at balansen mellom produksjon og kvalitet tidligere har vært utfordrende. I intervjuene med mellomlederne og saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene i Hordaland varierer det mellom ytelsesområdene hvordan balansen mellom kvantitet og kvalitet oppleves.

Ledere og saksbehandlere i Sør-Trøndelag opplyser i intervju at arbeid med restansenedbygging ikke har medført at tyngre/kompliserte saker har

**Tabell 6.2 Omgjøringsprosent i klagesaker. Forvaltningsenhetene, 2010**

	Hordaland	Sør-Trøndelag	Landet
Dagpenger	62,7	29,3	27,4
Ytelser til enslige forsørgere	47,1	19,3	46,7
Grunn- og hjelpestønad	24,5	14,9	19,9
Uføreytelser	13,7	25	21,1

Kilde: Statistikk fra NAV Klageinstans, alle fylker, årsrapport 2010

blitt liggende ubehandlet. Av intervjuene med flere av ledere og saksbehandlere i Hordaland går det fram at tyngre saker kan bli nedprioritert, særlig i perioder med stor saksinnang. Dette gjelder først og fremst klagesaker.

### Klagesaksbehandling

I klagesaker kan forvaltningsenhetene omgjøre egne vedtak, jf. punkt 5.3.3. På landsbasis ble i overkant av hver tredje klagesak omgjort etter klage i 2010. I Hordaland omgjøres 37 prosent av klagesakene, mens den tilsvarende andelen i Sør-Trøndelag er på i underkant av 27 prosent, jf. tabell 5.3.

Tabell 6.2 viser omgjøringsprosenten for ytelsene som omfattes av dybdeundersøkelsen.

Tabellen viser at det innen de ulike ytelsesområdene er ulikt omfang av omgjøringer i forvaltningsenhetene. Hordaland har en betydelig høyere omgjøringsprosent enn Sør-Trøndelag når det gjelder dagpenger, ytelser til enslige forsørgere og grunn- og hjelpestønad. I uføresaker er tendensen motsatt: Sør-Trøndelag omgjør flere saker enn Hordaland.

Ifølge ledere og saksbehandlere ved forvaltningsenhetene avslås mange saker på grunn av mangelfull dokumentasjon, og den vanligste årsaken til omgjøringer er derfor at brukeren legger ved ny dokumentasjon sammen med klagen. I særlig grad gjelder dette dagpengesaker og enslig forsørgersaker. Det foretas ikke registrering av grunnlaget for omgjøringer av klager ved forvaltningsenhetene.

### Arbeidet med ytelser under revurdering<sup>73</sup>

Arbeidet med ytelser under revurdering er tilnærmet likt organisert i Hordaland og Sør-Trøndelag, med egne team som skal ta seg av slike saker. De to forvaltningsenhetene i Sør-

Trøndelag har ett slikt team hver. I Hordaland er et tilsvarende team lagt til forvaltningsenheten i Bergen, og dette teamet skal også ta seg av ytelser under revurdering for enheten på Stord.

Lederen ved forvaltningsenheten i Bergen opplyser at organisering av arbeidet i et spesialisert feilutbetalingsteam ikke har hatt de ønskede resultatene, mens lederne ved forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag derimot mener at spesialiseringen av arbeidet med klager og feilutbetalinger har gitt god kompetanse på feltet, og sikret at slike saker blir håndtert.

Den ene forvaltningsenheten i Sør-Trøndelag har ikke store restanser når det gjelder ytelser under revurdering. Lederen for den andre enheten opplyser at det er utfordringer knyttet til restansene knyttet til ytelser under revurdering, men at restansesituasjonen kom under kontroll sommeren 2010.

Lederne ved forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser at arbeidet med ytelser under revurdering har vært nedprioritert, og at det er høye restanser på området. NAV Hordaland har også omtalt situasjonen med feilutbetalinger i sin rapportering til direktoratet, blant annet i fylkets årsrapport for 2010. Her heter det:

"Hordaland har et stadig økende antall ubehandlede feilutbetalingssaker [ytelser under revurdering] på ulike stønadsområder (...) De eldste feilutbetalingssakene [ytelser under revurdering] er registrert inn helt tilbake i 2006/2007, og mange tilbakebetalingskrav kan derved være foreldet. Utviklingen er svært uheldig, men er dokumentert i produksjonsplan hver måned fra januar 2010. Nye kutt i budsjett for 2010 som ble gjort i januar 2010, har ført til en prioritering av utbetalingsytelsene."

Lederen for forvaltningsenheten i Bergen uttrykker at enheten ikke er komfortabel med situasjonen, men at det har vært nødvendig å prioritere utbetaling av ytelser til brukerne.

73) Ytelser under revurdering er saker som er under behandling for å avdekke om det er en feilutbetalingssak eller ikke, og vurdering av en eventuell tilbakekreving. Dette gjelder ytelser hvor grunnlaget for størrelsen eller andre forhold som lå til grunn for beslutning om ytelse, kan være endret.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at direktoratet er i dialog med departementet om hvordan restansene av ytelser under revurdering skal bygges ned. Blant annet må det avgjøres hvor små beløp som skal følges, siden det koster etaten om lag 3000 kroner å inndrive et krav. Siden en del av sakene også er i ferd med å bli foreldet, er avskrivning av noen saker til vurdering.

### **Internkontroll og innføring av nøkkelkontroller**

For å bedre internkontrollen har NAV innført såkalte nøkkelkontroller, som skal bidra til bedre kvalitet i saksbehandlingen gjennom krav til dokumentasjon, arbeidsdeling og rapportering. De første nøkkelkontrollene ble innført i oktober 2009 for ytelsene barnebidrag, overgangsstønad for enslige forsørgere, sykepenger og uførepensjon. Fra og med juni 2010 ble det også innført kontroller for foreldrepenger og grunn- og hjelpestønad. Direktoratet opplyser at det med disse kontrollene er etablert nøkkelkontroller innen alle ytelsesområdene som i tidligere risikovurderinger er funnet å ha betydelig risiko.

I intervjuene med ansatte i NAV blir innføringen av nøkkelkontrollene beskrevet positivt. Informantene mener at kontrollene er fornuftig innrettet, hensiktsmessige og relevante for å bidra til kvalitet.

Ingen av de som er intervjuet ved forvaltningsenhetene, opplyser at nøkkelkontrollene har avdekket større feil/avvik. De fleste saksbehandlere mener at avdekkede feil er mindre alvorlige, som registreringsfeil eller mindre vurderingsfeil.

### **6.1.3 Kompetanse**

Forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag opplyser at mye av fagekspertisen i Aetat og Trygdeetaten ble flyttet til forvaltningsenhetene da disse ble etablert. Fylkesledelsen i NAV Sør-Trøndelag opplyser at bemanningen av NAV-kontorer og forvaltningsenheter foregikk ved at medarbeiderne selv tok stilling til om de ønsket å jobbe med veiledning og brukerkontakt i NAV-kontoret, eller med ytelsesforvaltning, tall og regelverk i forvaltningsenhetene. Prosessen ga ifølge fylkesledelsen godt resultat, men med det resultat at det ble noe mangelfull trygdekompetanse ved NAV-kontorene.

Ifølge fylkesledelsen i NAV Hordaland førte mangelfull informasjon om arbeidsoppgaver i mange tilfeller til at stillinger ikke ble bemannet av personer med den etterspurte kompetansen da



Kilde: Colourbox

forvaltningsenhetene ble opprettet. Ifølge lederen for én av forvaltningsenhetene var det i forbindelse med etableringen for lite kunnskap om hvilken kompetanse som krevdes i de ulike delene av NAV, og utilstrekkelig kartlegging av den enkelte ansattes kompetanse.

### **Kompetanseoverføring og erfaringsutveksling mellom forvaltningsmiljøer i fylkene**

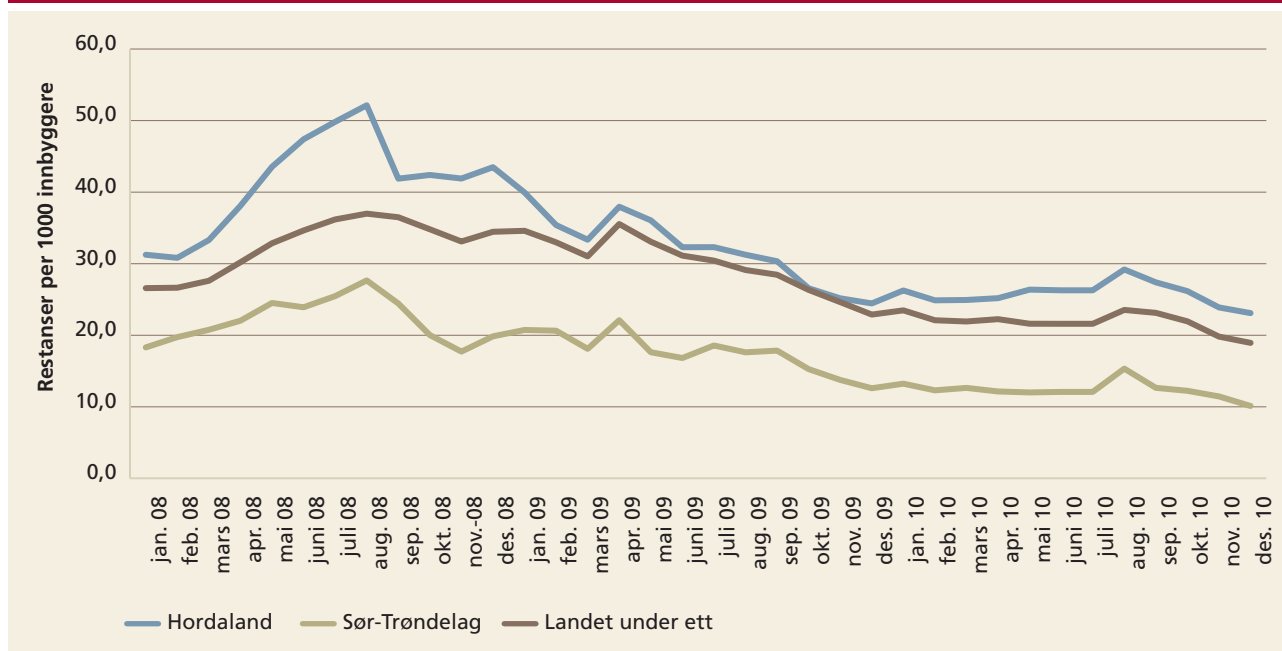
Gjennom intervjuene i de to fylkene framkommer det at det ikke er formalisert noen form for kompetanseutveksling mellom forvaltningsmiljøene innen noen av de undersøkte ytelsesområdene. Flere ledere og saksbehandlere opplyser at det finnes uformelle fagnettverk basert på e-postlister der faglige spørsmål kan diskuteres, men at de savner en mer formalisert faglig utveksling. Saksbehandlere gir uttrykk for at de ønsker mer kunnskap om hvordan andre fylker jobber.

NAV Klageinstans arrangerer kurs innen ytelsesområdene. Saksbehandlere som har deltatt på slike kurs, er fornøyd med innholdet i kursene, og beskriver dem som en nyttig arena for erfaringsutveksling på tvers av forvaltningsenheter.

Direktoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at alle fylkene er pålagt å delta i fagnettverk. Ifølge retningslinjene for disse fagnettverkene, som forelå 1. november 2010, har det vært utfordrende å få fagnettverkene mellom forvaltningsenhetene i gang. Det er derfor behov for å revitalisere ordningen med fagnettverk med sikte på å få en mer strukturert, systematisk og formalisert ordning.



Figur 6.1 Restansenivå per 1000 innbyggere i Sør-Trøndelag, Hordaland og i fylkeslinjen sett under ett, 2008–2010



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I tillegg opplyser direktoratet at det er etablert noen temabaserte erfaringsfora på intranettet i etaten, og at det også finnes enkelte andre samarbeidsfremmende tiltak, for eksempel et system for erfaringsutveksling mellom ledere (Visitasordningen).

#### 6.1.4 Restansenedbygging

Restansenedbygging har vært en sentral prioritet i arbeids- og velferdsetaten i 2009 og 2010. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at lavt restansenivå i seg selv ikke er et mål, men at lavere restansenivå legger til rette for kortere saksbehandlingstider og bedre tjenester til brukerne.

Figur 6.1 viser utviklingen i restansesituasjonen i Sør-Trøndelag, Hordaland og i fylkeslinjen sett under ett i perioden 2008 til 2010.

Figuren viser at NAV i Hordaland i hele perioden har et restansenivå som ligger betydelig over nivået i NAV i Sør-Trøndelag, og for store deler av perioden også betydelig over landsgjennomsnittet. Figuren viser at det fra mars 2008 til august samme år var en betydelig vekst i restansenivået. Figuren viser videre en tendens til reduksjon i restansene fra toppnivået i august 2008 og fram til utgangen av 2010.

Forvaltningsenhetene i NAV i Sør-Trøndelag peker på at en forklaring på at fylket har lave restanser sammenlignet med andre fylker, kan

være at fylket hadde et relativt lavt restansenivå da forvaltningsenhetene ble opprettet. Ledelsen ved forvaltningsenhetene i Hordaland peker på at et høyt restansenivå ved etablering ga enhetene en vanskelig arbeidssituasjon.

Forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag beskriver restansenivået ved etablering som for høyt og uforenlig med god flyt i saksbehandlingen, men opplyser at situasjonen ved utgangen av 2010 er betydelig bedre. I Hordaland framholder lederne ved forvaltningsenhetene at restansesituasjon ved utgangen av 2010 fortsatt gir utfordringer når det gjelder å etablere en hensiktsmessig flyt i saksbehandlingen i ytelsesforvaltningen.

Forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag opplyser at arbeidet med å bygge ned restanser var godt i gang allerede før det sentrale kravet om restansenedbygging kom i mål- og disponeringsbrevet for 2009, og at enhetene ikke hadde særskilte utfordringer med å nå restansemålet. Lederne ved forvaltningsenhetene i Sør-Trøndelag opplyser at det i 2008 og 2009 ble benyttet en del overtid for å redusere restansenivået i fylket, mens det ikke har vært behov for bruk av overtid for å redusere restansenivået ytterligere gjennom 2010.

Fylkesledelsen i NAV Hordaland opplyser at kravet om restansenedbygging i 2009 var oppnåelig siden Hordaland hadde et høyt restansenivå også i 2006. Samtidig opplyser både fylkesledelsen i NAV Hordaland og ledelsen ved

forvaltningsenheten i Bergen at situasjonen i ytelsesforvaltningen i NAV i Hordaland var kaotisk i 2009, og at pågående omstillinger hindret enheten i å arbeide effektivt. Målet om restansenedbygging ble nådd gjennom bruk av overtid og med assistanse fra restansenedbyggingsteamene.

### Restansenedbyggingsteamenes arbeid

NAV i Sør-Trøndelag mottok ikke assistanse fra restansenedbyggingsteamene verken i 2009 eller i 2010. Ved forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser lederne at restansenedbyggingsteamene både i 2009 og 2010 har bidratt med behandling av uføresaker, barnebidrag, sykepenger, foreldrepengeområdet og barnetrygd (jf. punkt 5.1.3). Også i 2011 vil det være nødvendig med bistand fra restansenedbyggingsteamene innen enkelte ytelsesområder for å kunne håndtere den forventede saksinngangen.

Fylkesledelsen i NAV Hordaland vurderer at bruk av restansenedbyggingsteam i utgangspunktet gir en positiv bistand, og at fylket særlig hadde god nytte av bistanden i 2009.

Ledelsen ved begge forvaltningsenhetene i Hordaland understreker at bistanden fra restansenedbyggingsteamene har vært avgjørende for at forvaltningsenhetene har klart å håndtere den store saksinngangen og samtidig bygge ned restansene. Samtidig peker ledere og saksbehandlere på at effekten av teamenes arbeid er noe begrenset, siden store deler av det saksforberedende arbeidet likevel må gjøres ved forvaltningsenhetene. Dette skyldes at restansenedbyggingsteamene bare saksbehandler ferdig dokumenterte/klargjorte og "lette" saker. Fylkesledelsen i Hordaland mener at bistanden hadde vært mer nyttig om teamene hadde behandlet saker som i større grad representerte den samlede variasjonen i saker innen det enkelte ytelsesområde.

Direktoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at de er klar over at fylkene har noen kritiske bemerkninger til organiseringen av arbeidet som utføres av restansenedbyggingsteamene, men peker på at fylkene fortsetter å benytte teamene og at det fortsetter å være stor etterspørsel etter teamenes bidrag. Målsettingen i fylkeslinjen er at alle fylkene skal klare å behandle like mange saker som de mottar, men det er ikke tilfelle i dag. Direktoratet mener derfor at det fortsatt vil være behov for restansenedbyggingsteamenes arbeid. Generelt anser direktoratet at restansenedbyggingsteamene bidrar til ytelsesforvaltningens samlede produktivitet og at ordningen i



Kilde: Colourbox

tillegg tillater en hensiktsmessig omdisponering av midler i retning av de fylkene som har de største utfordringene.

## 6.2 Arbeidet ved NAV-kontorene

NAV i Hordaland og NAV i Sør-Trøndelag har henholdsvis 40 og 28 NAV-kontorer. Både fylkesledelsen ved NAV i Sør-Trøndelag og i Hordaland opplyser at de i liten grad legger føringer for organiseringen av det enkelte NAV-kontor utover det som er gitt i sentrale anbefalinger og i etableringshåndboken. De gjennomførte besøkene ved NAV-kontorer i Sør-Trøndelag og i Hordaland viser at det er tydelige variasjoner mellom NAV-kontorene når det gjelder hvordan kontorene og arbeidet ved kontorene er organisert.

I Sør-Trøndelag og i Hordaland er det også valgt ulike modeller for hvordan NAV-kontorene skal samarbeide. NAV-kontorene i Sør-Trøndelag er inndelt i fire samarbeidsområder som ikke har en formalisert funksjon, men som er en arena der lederne ved NAV-kontorene kan utveksle erfaringer. I NAV i Hordaland er NAV-kontorene organisert i tjenesteområder, der en leder av et NAV-kontor har fått delegert fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontorer innenfor tjenesteområdet. Ifølge fylkesledelsen bidrar denne organiseringen til en mer hensiktsmessig ressursutnyttelse ved at ressursene innen et tjenesteområde kan ses i sammenheng og brukes på tvers av kontorer og kommunegrenser.

### 6.2.1 Ledelse, styring og oppfølging ved bruk av målekortet

Målekortet viser hvordan hvert NAV-kontor presterer innenfor definerte styringsparametere. Målekortet gir informasjon om hvilke parametere som måles, om NAV-kontoret har nådd det forhåndsdefinerte målet og om utviklingstrenden for de ulike styringsparametere.

#### Faktaboks 6.1 Målekort

Målekortet er et Excel-basert verktøy som gir oversikt over NAV-kontorets status på forhåndsdefinerte resultatindikatorer (resultatene kan også aggregeres til å gjelde en samling enheter). Resultatindikatorerne er knyttet til ett av de fire perspektivene bruker-, produksjons-, medarbeider- og økonomiperspektivet.

Tiltaksplanen er et Excel-basert verktøy som skal benyttes for å holde en oversikt over gjennomføringen av tiltak som skal forbedre resultatene i målekortet.

Statusrapporten er et Powerpoint-basert verktøy som gir mulighet for å gi en overordnet kommentar til resultatene innen de fire overordnede perspektivene, og til tiltak som vurderes eller som er iverksatt for å bedre resultatene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fylkesledelsen både i NAV Sør-Trøndelag og NAV Hordaland opplyser at målekortene nå er sentrale i oppfølgingen og styringen av NAV-kontorene i fylkene, og at oppdaterte målekort gjøres tilgjengelig for NAV-kontorene månedlig.

Fylkesledelsen i NAV i Sør-Trøndelag peker på at målekortet har en god balanse mellom fokus på bruker-, produksjons-, økonomi- og medarbeiderperspektivet. Fylkeslederen savner likevel at effekten av oppfølging og tiltak blir målt, for eksempel andel brukere som går over i arbeid. Fylkesledelsen peker også på at styringsparametere i begrenset grad gir fylkesledelsen informasjon om kvaliteten i NAV-kontorenes arbeid.

Fylkesledelsen i NAV Hordaland framhever at styringen av det enkelte NAV-kontor må være balansert, slik at enkeltparametere ikke vies for mye oppmerksomhet. Fylkesledelsen i NAV i Hordaland peker på at det er mange oppgaver som etaten jobber med, som ikke dekkes av målekortet, og at parametere i målekortet legger sterke føringer for hvilke oppgaver som får oppmerksomhet i styringen.

Lederne for NAV-kontorene i Hordaland og i Sør-Trøndelag opplyser i intervju at fylkesledelsen i sin oppfølging av NAV-kontorene først og fremst er opptatt av resultatene i målekortet, og at det ikke gis noen tilbakemelding fra fylket på områder som ikke omfattes av dette.

Flere ledere ved NAV-kontorene opplyser at de vurderer målekortet som et nyttig styringsredskap både internt ved kontoret og med tanke på oppfølgingen fra fylkesledelsen, men det understrekes samtidig av både NAV-ledere og enkelte team-/avdelingsledere at mange sider ved NAV-kontorenes arbeid ikke måles og gjengis i målekortet. Flere peker også på at det er en svakhet at indikatorerne i stor utstrekning er aktivitetsorientert, og at de ikke er relatert til effektene av arbeidet i NAV-kontoret.

Flere ledere av NAV-kontorer framhever at målekortet bidrar til å vri oppmerksomheten i arbeidet mot å produsere vedtak og gjennomføre dialogmøter på bekostning av kvalitative sider ved arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at NAV-kontorene fram til innføring av målekortet i stor utstrekning har vært styrt av løpende oppgaver og henvendelser, og at målekortet er innført for å bidra til mer aktiv styring og prioritering av virksomheten i kontoret. Målekortet skal være et prioriteringsverktøy. Parametere som inngår i kortet, er kvantitative og krever at det enkelte NAV-kontor kobler informasjonen med annen informasjon om kontoret, for eksempel lokale brukerundersøkelser. Valget av parametere tar i praksis utgangspunkt i hva som finnes av data, men direktoratet vil vurdere sammensetningen av parametere i målekortet og ta inn kvalitative parametere når slike er tilgjengelige. Ifølge direktoratet ligger dette langt fram i tid.

### 6.2.2 Kvalitetsmessige utfordringer

Ledere ved NAV-kontorer både i Sør-Trøndelag og i Hordaland peker på at de statlige ressursene i stadig mindre grad dekker arbeidet med de statlige oppgavene i NAV-kontoret, og at det manglende samsvaret mellom ressurser og oppgaver tvinger fram en prioritering av enkelte oppgaver framfor andre. I tillegg framholdes det at det i NAV-kontorene er utfordrende å definere hvilken kvalitet som er "god nok" når de ulike oppgavene skal utføres.

Flere ledere og veiledere peker på at stor arbeidsmengde gir utfordringer i å rekke over alle oppgaver og samtidig holde god kvalitet. I perioder med særlig stor arbeidsmengde har det ifølge flere informanter vært usikkert om kvaliteten i for eksempel vilkårsvurderingene i uføresaker har vært god nok. En annen utfordring som følger av arbeidsmengden, er NAV-kontorenes muligheter til å gi brukerne en kvalitetsmessig god oppfølging og samtidig gi oppfølging til alle som har et identifisert behov for det.

Det varierer i hvilken grad NAV-kontorene har etablert rutiner for intern kontroll som omfatter saksbehandlingen, også innad i de to fylkene. De fleste kontorene har ingen kontroll av uføresaker før de oversendes forvaltningsenheten. Ett av de besøkte NAV-kontorene gjennomfører slik kontroll, mens ett NAV-kontor har avvirket slik kontroll på bakgrunn av ressursmessige hensyn.

Ifølge intervjuene mottar NAV-kontorene i liten grad tilbakemelding fra NAV Forvaltning og NAV Klageinstans om kvaliteten i saksbehandlingen som kontoret utfører innen uføreområdet.

### 6.2.3 Kompetansemessige utfordringer

Flertallet av ledere ved NAV-kontorene som er besøkt, peker på at kompetanseoppbygging har vært og er utfordrende for kontorene. Så godt som alle kontorene har hatt utfordringer med å etablere kompetanse etter at NAV-kontorene ble etablert. Særlig kontorene som har hatt stor utskiftning av medarbeidere (*turnover*) har møtt kompetanseproblemer. Flere av lederne viser til at trygdefaglig kompetanse har vært krevende å få på plass, noe som henger sammen med at mange ansatte i den tidligere trygdeetaten ble ansatt ved forvaltningsenheter. I tillegg nevnes IKT-systemer og ny oppfølgingsmetodikk som kompetanseområder det stadig er behov for å styrke.

Manglende mulighet for å prioritere ressurser til løpende kompetansebygging er en faktor som ansatte ved alle kontorene peker på. De viser til at en hektisk arbeidshverdag i liten grad gir rom for å holde seg faglig oppdatert og heve egen kompetanse i tillegg til å løse løpende arbeidsoppgaver.

Ved NAV-kontorene er det publikumsmottaket som skal avklare brukernes bestilling. Både ledere og veiledere i NAV-kontorene viser til at den største utfordringen når det gjelder kompetansen hos de ansatte i mottaket, er omfanget av ytelser. Det er krevende å veilede brukerne i

regelverket til de mange statlige ytelsene. Flere peker på at det ikke er realistisk at en ansatt skal ha inngående kjennskap til et så bredt spekter av ordninger.

Brukerne som mottar brev fra NAV, blir bedt om å henvende seg til det lokale NAV-kontoret hvis de har spørsmål. Fylkesledelsen i Hordaland peker på at det er utfordrende for NAV-kontorene å ha god kompetanse på alle ytelsesområdene når sakene avgjøres ved andre enheter i NAV, for eksempel ved NAV Forvaltning. Ambisjonsnivået for veiledningen av brukere som ikke skal ha oppfølging, er omtalt i mål- og disponeringsbrevet til fylkene i 2009. Her heter det at informasjonen skal være "på nivå med nav.no (faktaark)". Flere av de ansatte i publikumsmottak som er intervjuet, peker på at nav.no/faktaark-nivå ikke er tilstrekkelig til å kunne gi god veiledning til brukerne.

De ansatte ved NAV-kontorene bruker en rekke IKT-verktøy, der Gosys, Arena og Infotrygd er de mest sentrale (jf. faktaboks 6.3 under punkt 6.5). Blant de som er intervjuet, er det flere som peker på at antallet systemer i seg selv er kompetansemessig utfordrende. Flere mener at Arena er krevende å lære seg, blant annet fordi veilederne må innom mange skjermbilder for å jobbe med én og samme sak. Også Infotrygd beskrives som et system det er problematisk å lære seg.

Tett oppfølging av brukere er et viktig virkemiddel for å få flere i arbeid og aktivitet. Når det gjelder oppfølging, er det to områder som trekkes fram som krevende både av ledere og veiledere. Det ene er knyttet til virkemidler og tiltak. NAV har en stor tiltaksportefølje, og det krever betydelig kompetanse om dette området for å kunne gjøre gode vurderinger av hvilke tiltak som er egnet for den enkelte bruker. Et annet område der økt kompetanse vurderes som nødvendig, er møtet med brukerne. Opplæring i og styrking av relasjonell kompetanse for å kunne møte brukerne på en best mulig måte er noe flere veiledere savner.

### 6.2.4 Oppfølging av brukere med et identifisert behov for oppfølging fra NAV

I intervjuene gir ledere og veiledere anslag over antall brukere hver veileder har som oppgave å følge opp. Anslagene varierer mellom om lag 50 og 200 brukere per veileder. Selv ikke de av veilederne som har færrest brukere i sin portefølje, mener de har anledning til å gi disse god nok oppfølging.



Kilde: Colourbox

I etatens mål- og disponeringsbrev er det krav om at 75 prosent av ordinære arbeidssøkere skal ha hatt oppfølging de siste tre månedene. Målekortet for Hordaland for 2010 viser at 68 prosent av arbeidssøkerne har fått slik oppfølging, mens det tilsvarende tallet for Sør-Trøndelag er 73. I intervjuer med ansatte i begge fylkene vises det til at individuell oppfølging av arbeidssøkere er ressurskrevende, og at det derfor er vanskelig å få gjennomført oppfølging av tilstrekkelig mange. Det er derfor vanlig å kalle arbeidssøkere inn til gruppebaserte informasjonsmøter.

Arbeidssøkere i alderen 20–24 år som har vært ledige de siste tre månedene eller lenger, skal være garantert oppfølging fra NAV. Målekortet for Hordaland for 2010 viser at 52 prosent av arbeidssøkerne i alderen 20–24 år har fått slik oppfølging, mens det tilsvarende tallet for Sør-Trøndelag er 63. Alle kontorene i utvalget opplyser at ungdom er særlig prioritert i oppfølgingen av arbeidssøkere.

Oppfølging av sykmeldte i dialogmøte 2 er en annen oppgave som NAV-kontorene skal prioritere. Her er kravet i mål- og disponeringsbrevet at 75 prosent av de sykmeldte med arbeidsforhold (som ikke har gyldig unntak) skal få oppfølging i

form av dialogmøte innen 26 uker. Målekortet for Hordaland og Sør-Trøndelag viser at resultatet for 2010 er at henholdsvis 38 og 55 prosent av denne brukergruppen får dialogmøte.

I intervjuene er de ansatte bedt om å vurdere hvilke grupper av brukere som i dag får for lite oppfølging. Flere trekker da fram brukere som har rusproblemer eller psykiske lidelser, og brukere med behov for tidkrevende og samordnet bistand. Dette er brukere som i mange tilfeller står langt fra arbeidsmarkedet, og som har behov for langvarig bistand fra NAV.

### 6.3 Samarbeid mellom enhetene i fylkeslinjen

Det framgår av Arbeids- og velferdsdirektoratets risikovurdering for 2010 at internt samarbeid og kunnskapsutnyttelse i etaten er et risikoområde. Uklar arbeids- og ansvarsfordeling mellom NAV lokalt, forvaltningsenheter og spesialenheter, er i risikovurderingen trukket fram som en sentral risikofaktor (*Virksomhetsrapport for NAV 2009*).

Arbeidsdelingen mellom de ulike enhetene i NAV er beskrevet i nasjonale grensesnittrutiner som er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Når det gjelder saksforløpet i NAV, varierer det mellom de ulike ytelsesområdene hvilke oppgaver som skal håndteres av henholdsvis NAV-kontoret og NAV Forvaltning. I tillegg har det enkelte fylke anledning til å foreta fylkesinterne tilpasninger av de nasjonale grensesnittrutinene. Oppgavene som er lagt til NAV Kontaktsenter, vil også kunne variere fra ytelsesområde til ytelsesområde og mellom fylker.

Veiledere, saksbehandlere og ledere ved NAV-kontorer og NAV Forvaltning i Sør-Trøndelag og i Hordaland opplyser i intervju at fylkene i stor utstrekning følger de nasjonale grensesnittrutinene uten omfattende tilpasning, og at grensesnittrutinene generelt sett fungerer godt. Likevel framgår det av intervjuene at grensesnittrutinene ikke praktiseres likt innen alle ytelsesområder i de to fylkene, og at det på enkelte områder fortsatt gjenstår enkelte nødvendige avklaringer av arbeidsdelingen.

I begge fylkene er det etablert grensesnittutvalg. Dette er et møteforum som i hvert av fylkene er etablert på initiativ fra fylkesdirektøren, for å håndtere utfordringer i grensesnittet og samarbeidet mellom NAV-enhetene i fylket. Grensesnittutvalget er delegert myndighet til å foreta tilpas-

ninger i grensesnittsrutinene der dette vurderes nødvendig. I Sør-Trøndelag ble grensesnittsutvalget opprettet i 2008, mens det i Hordaland ble etablert i 2010.

Fylkesdirektøren i NAV Sør-Trøndelag framhever at bakgrunnen for opprettelsen av grensesnittsutvalget var at det forelå en risiko for interessekonflikt mellom de ulike enhetene som skulle samhandle. I dag opplever fylkesledelsen i NAV Sør-Trøndelag at de ansatte drar i samme retning, uavhengig av hvor de jobber. Fylkesdirektøren i NAV Hordaland peker på at en god praktisering av oversendelse av saker og dokumentasjon fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene er viktig for at ytelsesforvaltningen skal være effektiv. Fylkesledelsen i Hordaland opplyser at det var store utfordringer og høyt konfliktnivå i 2009 når det gjaldt samarbeidet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, men at opprettelsen av grensesnittsutvalget i 2010 har bidratt til å bedre forholdet.

### 6.3.1 Samarbeidet mellom NAV-kontorer og NAV Forvaltning

Fra intervjuene med ledere, saksbehandlere og veiledere i Sør-Trøndelag og Hordaland framgår det at utfordringene med arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene var større i 2008 og 2009 enn det de er i dag. Ledere og veiledere ved NAV-kontorene i Sør-Trøndelag peker på at utfordringene i samarbeidet har blitt mindre i takt med at restansenivået og saksbehandlingstidene ved forvaltningsenhetene er redusert gjennom perioden og i takt med at samarbeidsutfordringer har blitt avklart i grensesnittsutvalget. I Hordaland opplyser informanter ved flere enheter likevel at utfordringene har vedvart over en lengre periode, og at samarbeidet om ytelsesområder med lang saksbehandlingstid har fortsatt å være problematisk gjennom hele 2010.

Når veiledere/saksbehandlere og ledere i NAV illustrerer samarbeidsproblemene mellom enhetene, er det flere ytelsesområder som trekkes fram. Særlig er det arbeidet på uførepensjonsområdet som går igjen når ledere og veiledere beskriver vedvarende utfordringer i samarbeidet.

Ansatte ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter i begge fylkene opplyser at det tidligere manglet en avklaring om arbeidsdelingen mellom forvaltningsenhetene og NAV-kontorene når det gjaldt uførepensjon. Manglende avklaring omkring dette forholdet opplyses å ha representert en utfordring i ytelsesforvaltningen i NAV Sør-

Trøndelag inntil ansvarsdelingen ble endelig avklart i 2009. I Hordaland opplyser veiledere og saksbehandlere at den samme avklaringen ble gjort i løpet av 2010, og at dette har bidratt til å skape mer ro i organisasjonen og et bedre samarbeidsklima mellom NAV-kontorene og forvaltningsenheten med ansvar for uføreområdet.

Ledere og veiledere ved NAV-kontorene opplyser at utfordringene på uføreområdet også var knyttet til intern saksbehandlingskapasitet og kompetanse. I tillegg peker de på at NAV-kontorene hadde store utfordringer med å håndtere brukernes henvendelser når det ikke var mulig å få avklart med forvaltningsenheten hvor saken sto, eller hvor lenge brukeren måtte forvente å vente på NAVs endelige tilbakemelding.

### Samarbeid om dokumentasjon

Saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene påpeker at kvaliteten og dokumentasjonen i søknadene de mottar, er avgjørende for den videre saksgangen internt ved forvaltningsenheten. Sakene som mottas ved NAV Forvaltning, kommer enten fra brukeren direkte eller via et NAV-kontor.

Brukerne leverer i større grad enn tidligere søknader via nav.no uten å være inntil et NAV-kontor først, noe som ifølge flere saksbehandlere bidrar til at det er flere søknader som mangler dokumentasjon nå enn tidligere.

Når det gjelder søknader som oversendes fra NAV-kontorene, opplyser saksbehandlere og ledere ved forvaltningsenhetene både i Hordaland og i Sør-Trøndelag at det er betydelige kvalitetsforskjeller. De fleste saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene mener at kvalitetsutfordringene er systematiske, og først og fremst knyttet til kompetanseutfordringer ved de mindre NAV-kontorene.

### Faktaboks 6.2 Andel saker uten nødvendig dokumentasjon

Saksbehandlerne i Hordaland og Sør-Trøndelag anslår i intervju hvor stor andel av sakene som mottas ved forvaltningsenhetene uten at de er vedlagt all nødvendig dokumentasjon. Det laveste anslaget gjelder uføreområdet, der saksbehandlere anslår at ca. 10 prosent av søknadene ikke inneholder all nødvendig dokumentasjon. Det høyeste anslaget gjelder stønad til enslige forsørgere, der saksbehandlerne anslår at 80 prosent av sakene mangler nødvendig dokumentasjon.



Kilde: Colourbox

Både i NAV i Hordaland og i NAV i Sør-Trøndelag er det i praksis saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene som innhenter supplerende dokumentasjon, og ikke NAV-kontoret som blir bedt om å innhente denne informasjonen, slik de nasjonale grensesnittsrutinene tilsier.

Flere ledere i begge fylkene påpeker at det ligger et betydelig effektiviseringspotensial i at søknadene jevnt over er bedre dokumentert ved mottak. Flere ansatte ved forvaltningsenheten anslår at så mye som halvparten av saksbehandlerens tid kunne vært spart hvis sakene hadde inneholdt all nødvendig dokumentasjon da de ble oversendt forvaltningsenheten.

Ledere og saksbehandlere ved forvaltningsenhetene peker på at utilstrekkelig kompetanse blant veiledere i NAV-kontorene medfører at brukerne kan få mangelfull eller feil informasjon om ytelser og dokumentasjonskrav. Dette fører i sin tur til at søknader ikke er dokumentert, at brukeren ikke har krav på ytelsen det framsettes krav om, eller at brukerne ikke framsetter krav om ytelser de har rett til.

En hensiktsmessig organisering og håndtering av mottatte saker ved forvaltningsenhetene er også

viktig for å etablere en god saksflyt. På tross av at det innen de fleste ytelsesområdene er etablert en generell mottaksrutine der det daglig gjennomføres registrering og mottakskontroll av innkomne saker, viser besøkene i Hordaland at det fortsatt finnes eksempler på ytelsesområder der slike rutiner ikke fullt ut er etablert. Når registrering og mottakskontroll ikke gjennomføres på daglig basis, vil dette medføre at sakene blir liggende unødig lenge før eventuell manglende dokumentasjon kan etterspørres fra bruker, noe som medfører forlenget saksbehandlingstid.

#### **Samarbeid om kvalitet i saksbehandlingen**

I det enkelte fylke er det saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene som har mest spesialisert kompetanse innen de ulike ytelsesområdene, mens veilederne ved NAV-kontorene i større grad må ha bred kompetanse innen flere ytelsesområder.

I både Hordaland og Sør-Trøndelag finnes det eksempler på at det er gjennomført enkelte felles kurssamlinger og noen såkalte dugnader og uforeverksted der noen veiledere fra NAV-kontorer og saksbehandlere ved NAV Forvaltning arbeidet sammen for å redusere restansene. Likevel framhever veilederne og saksbehandlere ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter både i

Sør-Trøndelag og i Hordaland at det generelt sett er lite faglig samarbeid og kontakt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, utover det som skjer i forbindelse med den løpende saksbehandlingen.

Både i Sør-Trøndelag og Hordaland ytrer veiledere og ledere ved NAV-kontorer et ønske om mer systematisk kontakt og faglig samarbeid med NAV Forvaltning. Hyppigere og strukturert kontakt framholdes som ønskelig for å kunne håndtere spørsmål knyttet til kvalitet i saksbehandlingen, og for å være i løpende dialog om det som måtte foreligge av problemområder for samarbeidet. Flere nevner også at bredere kontakt mellom enhetene kunne bidratt til økt kjennskap og forståelse for hverandres roller og dermed også bidratt til bedret samarbeid.

Veiledere og ledere ved NAV-kontorene i de to fylkene opplever at NAV-kontorene i for liten grad mottar tilbakemelding fra forvaltningsenhetene om kvaliteten i arbeidet, både når det gjelder enkeltsaker og forhold av mer generell karakter. Selv om ingen tilbakemelding tolkes som positiv tilbakemelding, mener informantene at et bedre system for tilbakemelding ville gitt viktige korrektiver til saksbehandlingspraksisen ved kontoret.

De nasjonale grensesnittsrutinene fastsetter at NAV Forvaltning skal foreta en systematisk registrering av NAV-kontorenes avvik fra de avtalte rutinene. Verken i Sør-Trøndelag eller i Hordaland gjennomføres denne registreringen som beskrevet i rutinene. Ifølge informanter både i Sør-Trøndelag og i Hordaland tar det for lang tid å registrere avvik, og oppgaven oppfattes ikke som viktig nok i en travel hverdag.

### **Kompetansetelefonen**

Forvaltningsenhetene betjener en kompetansetelefon der veilederne ved NAV-kontorene skal kunne rette en henvendelse for å avklare forhold knyttet til behandling av enkeltsaker, og for å få faglige råd og veiledning. Kompetansetelefonen er ikke organisert likt i alle fylkene, men består i alle landets fylker av 8 til 12 forskjellige kompetanseområder som NAV-kontorene kan kontakte (*Ekspertutvalgets sluttrapport 2010*).

I fylkenes virksomhetsrapport for tredje tertial 2010 ble det rapportert om tilgjengeligheten til kompetansetelefonen i NAV Forvaltning. Det framgår av virksomhetsrapportene at måltallet for tilgjengeligheten er 80 prosent. I virksomhets-

rapporten for NAV Hordaland framgår det at 68 prosent av henvendelsene ble besvart, og at 29 prosent av de besvarte henvendelsene ble besvart innen 30 sekunder. I virksomhetsrapporten for NAV Sør-Trøndelag framgår det at 81 prosent av henvendelsene til kompetansetelefonen ble besvart.

Veilederne og lederne ved NAV-kontorer i Sør-Trøndelag opplyser at de har god bruk for kompetansetelefonen. Veilederne opplyser at de hovedsakelig bruker kompetansetelefonen hos forvaltningsenheten for veiledning og avklaring i enkeltsaker, og at de opplever å få gode svar.

De intervjuede veilederne og lederne ved NAV-kontorer i Hordaland er i mindre grad fornøyd med kompetansetelefonen. Det gjelder kompetansetelefonen ved begge fylkets forvaltningsenheter. Veiledere ved NAV-kontorene opplever at kvaliteten på svarene for det meste er tilfredsstillende, men ventetiden for å komme gjennom på telefon er uakseptabelt lang. Flere veiledere nevner ventetid på inntil en time og eksempler på at kompetansetelefonen har blitt stengt i perioder med stor pågang i tidsrommet den skal være tilgjengelig. Flere veiledere og ledere ved NAV-kontorene i Hordaland opplyser at de i stedet tar kontakt med saksbehandlere ved forvaltningsenhetene på deres direktenummer.

Både i Sør-Trøndelag og i Hordaland er det flere ansatte ved NAV-kontorene som opplever det som u hensiktsmessig at de henvender seg til forvaltningsenhetene via en kompetansetelefon de deler med brukere som skal settes i kontakt med forvaltningsenhetene.

Saksbehandlere ved forvaltningsenhetene i Hordaland og Sør-Trøndelag uttrykker at de opplever at kompetansetelefonen de betjener, fungerer greit for å besvare NAV-kontorenes henvendelser. Flere saksbehandlere ved forvaltningsenheten i Trondheim peker på at det er færre henvendelser på kompetansetelefonen etter at NAV Kontaktsenter ble opprettet. Dette gjelder særlig henvendelser fra brukere. Ved forvaltningsenheten i Bergen opplyses det at en stor andel av henvendelsene til kompetansetelefonen for uføreområdet gjelder spørsmål om inntektsgrensen. Disse henvendelsene oppfattes som unødvendige, siden inntektsgrensen kan avleses i saksbehandlingssystemet PESYS. Utfordringen er at NAV-kontorene ikke har lesetilgang til denne informasjonen i systemet, og derfor må henvende seg per telefon til forvaltningsenheten.



### 6.3.2 Samarbeid med NAV Kontaktsenter

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at etablering av NAV Kontaktsenter i fylkene skal sikre publikum bedre tjenester når NAV kontaktes per telefon, og skal dessuten redusere oppgavemengden ved NAV-kontorene og frigjøre ressurser som kan benyttes til andre oppgaver.

Direktoratet gjennomførte i 2009 en kartlegging av henvendelser per telefon til de fem fylkene som den gang hadde etablert kontaktsenter (*Ekspertruppens sluttrapport 2010*). Det framgår av undersøkelsen at 85 prosent av henvendelsene til kundesentrene er av faglig karakter, mens 15 prosent er administrative henvendelser. Samlet sett viser direktoratets gjennomgang at 38 prosent av alle faglige samtaler ble satt videre til et NAV-kontor eller en forvaltningsenhet.

I Sør-Trøndelag ble det i løpet av 2010 etablert et NAV Kontaktsenter med ansvar for telefoni-tjenester for brukerne. Kontaktsenteret ville være fylkesdekkende i løpet av mai 2011. Hordaland har siden 2006 hatt en sentralisert telefonitjeneste for brukerne, og er fra 2010 del av en nasjonal prøveordning med fylkesovergripende telefoni-samarbeid.

Både i Hordaland og i Sør-Trøndelag opplyser ledere og ansatte at erfaringene fra samarbeidet med NAV Kontaktsenter er gode. Informantene i Sør-Trøndelag opplyser at opprettelsen av Kontaktsenteret har ført til færre avbrudd og forstyrrelser for veilederne og saksbehandlere. Samtidig peker informantene på enkelte utfordringer i samarbeidet, som forklares med at kontaktsenteret er i en innkjøringsfase. I Hordaland peker informantene, både ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter, på at det er merkbar variasjon i kompetanse og praksis mellom de ulike kundesentrene som deltar i det nasjonale samarbeidet som Hordaland er en del av.

---

### 6.4 Forbedringsmetodikk

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet tiltak som skal effektivisere driften av blant annet forvaltningsenheter og NAV-kontorer. Under sentrale utviklingsinitiativ som Fagstøtteprosjektet og Effekt 09 er det etablert forbedringstiltak for etaten, omtalt i NAV som Kontinuerlig Forbedring (KF) og Beste Interne Praksis (BIP).

Målet med BIP er å spre, på tvers av enheter og fylker, konkrete løsninger og erfaringer som har

vist seg å gi effekt. BIP-prosjektene har, uavhengig av ytelse, felleskomponenter som produksjonsstyring og ledelsessystem, køorganisering, kvalitet og kontroll i saksbehandlingen og organisering av støttefunksjoner. I KF-prosjektene rettes oppmerksomheten mot å bedre saksflyten, eliminere dobbeltarbeid og ikke-produktive rutiner og å frigjøre organisasjonens interne forbedringsevne.

Direktoratet opplyser i intervju 11. oktober 2010 at KF-prosjektene er omfattende og tunge prosesser, som i gjennomføringen dekker forvaltningsenhetene og ett til to NAV-kontorer i hvert fylke. Videre opplyser direktoratet at KF-prosjektene er prioritert gjennomført i de store fylkene Oslo, Akershus, Sør-Trøndelag og Hordaland, og at det også er besluttet å gjennomføre nye KF-prosjekter i de samme fylkene siden det er i disse fylkene prosjektene vil gi størst effekt. Når det gjelder BIP-prosjektene, opplyser direktoratet at slike prosjekter er gjennomført i de fleste fylkene, og at gjennomføringen hovedsakelig er basert på etterspørsel etter denne typen prosjekt fra fylkene og direktoratets kapasitet til å gjennomføre slike prosjekter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i brev av 14. april 2011 til Riksrevisjonen at omfanget av viktige utviklingstiltak som beste interne praksis og kontinuerlig forbedring, har vært prioritert ned i 2010, til fordel for arbeidet med utvikling og iverksetting av nye nøkkelkontroller og utvikling av løsninger for elektronisk dokumenthåndtering. Direktoratet opplyser videre at etaten i 2010 også har gitt høy prioritet til utarbeidelsen av dokumentasjon for framtidig modernisering av etatens IKT-løsninger.

Forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser at det er gjennomført både KF- og BIP-prosjekter i flere avdelinger og fagteam, mens NAV i Sør-Trøndelag opplyser at KF er gjennomført ved én forvaltningsenhet og ved enkelte utvalgte NAV-kontorer.

I begge fylkene peker ledere og saksbehandlere ved forvaltningsenhetene på at forbedringsmetodikken gir god effekt, og at fagteamene gjennom bruk av forbedringsmetodikken har innført flere prinsipper som bidrar til en mer effektiv saksflyt.

De besøkte kontorene i NAV i Hordaland opplyser at de ikke har gjennomført BIP- eller KF-prosjekter. I Sør-Trøndelag har to av de besøkte NAV-kontorene opplyst at de har gjennomført en KF-prosedyse ved kontoret. NAV-kontorene som har tatt i bruk forbedringsmetodikken, opplyser at forbedringsarbeidet har bidratt til gode resultater,

blant annet i form av bedre saksflyt og lavere restanser, men at det også krever mye tid og ressurser å gjennomføre forbedringsprosessene. NAV-kontorene peker også på at prosjektene må være godt forberedt for å gi ønsket effekt.

## 6.5 IKT og systemløsninger

NAV har mange forskjellige IKT-systemer. Infotrygd, Arena og Bisys var saksbehandlings-systemene i de tidligere statlige etatene (Trygde-etaten og Aetat). Sentrale er også de nye systemene Pesys og Gosys, som er utviklet og satt i drift av NAV. I tillegg har etaten egne støttesystemer for blant annet utbetalinger og lønns- og trekkoppgaver.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at manglende integrasjon mellom IKT-systemene medfører utfordringer med hensyn til lav kvalitet i saksbehandlingen, lange saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere (*Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*, tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)).

Det framgår av delrapport 1 fra ekspertgruppen som våren 2010 vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, at IKT-systemer og -løsninger som benyttes i NAV, er bygget på forskjellige

teknologiplattformen, og at flere systemer er tilpasset fagområdenes behov i de tidligere etatene. Ifølge den samme rapporten medfører dette at systemene ikke ivaretar prosess- og informasjonsbehovene i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (*NAV's organisasjon og virkemåte*).

Lederne, veilederne og saksbehandlerne som er intervjuet i NAV i Hordaland og i NAV i Sør-Trøndelag, forteller om utfordringer knyttet til at datasystemene må benyttes parallelt for å sikre tilgang til all relevant informasjon i saksbehandlingen. Fylkesledelsen i Sør-Trøndelag framhever IKT-verktøyene som den største utfordringen når det gjelder å få til en effektiv saksflyt og ytelsesforvaltning i NAV.

Ustabilitet og kapasitetsbegrensninger i Arena nevnes av fylkesledelsen i de to fylkene som eksempler på at NAV-ansatte bruker unødvendig mye tid og ressurser på lite effektive systemer. En forvaltningsenhet illustrerer utfordringene knyttet til uhensiktsmessige IKT-verktøy ved å peke på at saksbehandlerne som behandler søknader om ytelser til enslige forsørgere, bruker fem fag-systemer som ledd i saksbehandlingen (Arena, Gosys, Pesys, Bisys og Infotrygd). De ulike fag-systemene er bygget opp ulikt, og ifølge informantene krever det god IKT-kompetanse å kunne veksle mellom de ulike systemene.

### Faktaboks 6.3 Sentrale IKT-systemer i arbeids- og velferdsetaten

Infotrygd har over flere tiår vært det viktigste saksbehandlingssystemet for å behandle krav om ytelser i trygdeetaten og senere i arbeids- og velferdsetaten. Systemet skulle i utgangspunktet ha vært byttet ut på 1990-tallet, men forsøkene på å utvikle nytt datasystem (Tress-90) var mislykket. I *NAV's organisasjon og virkemåte*, Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, beskrives Infotrygd som et ustrukturert system med begrenset interaksjon mellom delmodulene og en høy grad av kompleksitet. Systemet har store begrensninger med tanke på hva som kan etableres av automatiske internkontroller, noe som stiller større krav til manuelle rutiner. Dette krever mye tid, og det vil ikke være mulig å etablere fullgode internkontroller uten at fagsystemet moderniseres.

Arena var Aetats systemløsning for registrering og oppfølging av arbeidssøkere, registrering av arbeidsmarkedstiltak og behandling av krav om dagpenger og attføringspenger. Systemet ble satt i drift på begynnelsen av 2000-tallet, og har blitt utvidet til å omfatte behandling av krav om arbeidsavklaringspenger og oppfølging av flere brukergrupper. Både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene bruker Arena.

Bisys brukes til å fastsette barnebidrag i de sakene der partene ikke inngår privat avtale. Systemet har vært i bruk siden 2006, og det er fortrinnsvis forvaltningsenhetene som bruker systemet.

Pesys er en ny IKT-løsning som primært brukes av pensjonsenhetene. Løsningen erstatter blant annet pensjonsrutinen i Infotrygd.

Gosys er en ny systemløsning for NAV-kontorer og forvaltningsenheter, kundesentre og andre spesialiserte enheter i etaten som jobber med saksbehandling og tjenesteyting til brukere. Systemløsningen benyttes for å registrere, fordele og følge opp oppgaver og henvendelser. Med Gosys har etaten tatt i bruk elektronisk behandling av inngående dokumenter.

En konsekvens av de mange fagsystemene er ifølge informantene mangelfull informasjonsflyt mellom de ulike ytelsesområdene i forvaltningssenheten. Dette fører til at brukerne må sende inn samme dokumentasjon til NAV flere ganger. En annen konsekvens av den manglende systemintegreringen er at saksbehandlere må registrere opplysninger i flere systemer, og foreta mange manuelle arbeidsoperasjoner. Også i produksjonsstyringen i forvaltningssenhetene kreves det manuell registrering av både saksinnang og produksjon.

Intervjuene ved forvaltningssenhetene viser at saksbehandlerne bruker mye tid på å lete i saksappene og på å systematisere dokumentasjon som kommer inn, og sørge for at den havner på riktig sted. Saksbehandlerne opplyser at de foreløpige erfaringene med Gosys og elektronisk dokumenthåndtering for ytelsene i saksbehandlingssystemet Arena er gode, og at dette vil bli enda bedre når flere ytelses integreres i systemet i 2011.

IKT-systemene har ulik funksjonalitet og ulike brukergrensesnitt som gjør at de oppleves lite brukervennlige. Både erfarne og mindre erfarne medarbeidere blant veilederne og saksbehandlerne opplyser at IKT-systemene oppleves som uhensiktsmessige, og at de krever for mye klikking rundt i skjermbildet og veksling mellom bilder for å håndtere en sak på korrekt vis.

Ytelses under revurdering kan oppstå når brukers livssituasjon endres uten at NAV får kjennskap til dette. En del av disse endringene skal i utgangspunktet fanges opp og endres automatisk basert på registerbasert informasjon, men veiledere og saksbehandlere opplyser at det stadig skjer feil i denne type kjøring og at NAVs IKT-systemer ikke i tilstrekkelig grad fanger opp nye opplysninger og foretar de nødvendige automatiske registreringene/endingene.

---

## **6.6 Arbeidsmiljø ved NAV-kontorer og NAV Forvaltning**

Arbeidstilsynet gjennomførte et tilsyn med arbeidsmiljøet i NAV vinteren/våren 2008–2009. Funnene fra 25 enkelttilsyn ble oppsummert i en tilsynsrapport (Arbeidstilsynet 2009). Arbeidstilsynet konkluderte med at svært mange arbeidstakere i NAV, særlig ved NAV-kontorene, opplever et helseskadelig arbeidspress i strid med arbeidsmiljøloven. I sin vurdering la Arbeidstil-

synet vekt på at helseskadelig arbeidspress ikke skyldes høye produksjonskrav alene, men at høye produksjonskrav kombinert med uhensiktsmessig organisering, manglende tilrettelegging av arbeidet og manglende muligheter for reell medvirkning fra de ansatte kan føre til helseskadelige belastninger.

I etterkant av Arbeidstilsynets tilsyn gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet en arbeidsmiljøundersøkelse høsten 2009. Blant funnene i undersøkelsen var at mange medarbeidere opplevde arbeidet og arbeidssituasjonen i NAV som meningsfull, men at de opplevde å være under et stort arbeidspress.

Ved forvaltningssenhetene og NAV-kontorene som er besøkt i revisjonen, er det gjennomført flere arbeidsmiljøundersøkelser i løpet av 2009 og 2010. Til tross for at undersøkelsene har vist at enhetene har ulike utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø, er det enkelte forbedringsområder som mange enheter har til felles. Dette gjelder først og fremst kompetanse og ledelse/ansattes medbestemmelse. Når det gjelder kompetanse, trekkes IKT fram som et område med utfordringer. Arbeidsmiljøutfordringene som er knyttet til ledelse og medbestemmelse, handler blant annet om dialogen rundt krav, forventninger og tilbakemeldinger på utført arbeid.

Etaten som helhet hadde et gjennomsnittlig sykefravær på noe under 8 prosent i 2010, mens fylkeslinjen i NAV hadde et noe høyere sykefravær på nærmere 8,5 prosent. De to undersøkte fylkene lå noe over nivået i fylkeslinjen som helhet – Sør-Trøndelag hadde et sykefravær på 8,8 prosent, mens sykefraværet i Hordaland utgjorde 8,7 prosent.

I begge de besøkte fylkene er det enheter med et betydelig sykefravær. For eksempel har de to største av de besøkte NAV-kontorene et sykefraværsnivå på om lag 15 prosent, og har tidligere hatt over 20 prosent sykefravær. Enhetene med høyest sykefraværsnivå er samtidig de enhetene som opplyser å ha den høyeste andelen av ansatte som slutter.

Ved et flertall av enhetene som er besøkt, opplyser ledelsen ved enheten at enheten har hatt eller har utfordringer med arbeidsrelatert sykefravær. Flere ledere peker på at høyt arbeidspress, en stram ressursituasjon og manglede mestringsfølelse er faktorer som er belastende for medarbeiderne.

Alle de fire forvaltningsenhetene som inngår i undersøkelsen, har brukt overtid i forbindelse med restansenedbygging. Også enkelte NAV-kontorer benytter overtid for å ta unna restanser. Ved de besøkte NAV-kontorene i Hordaland er det ifølge ledere ikke satt av budsjettmidler til overtid. Lederne beskriver at medarbeidere derfor opparbeider mertid utenom ordinær arbeidstid som senere kan avspaseres. Arbeidssituasjonen har likevel gjort at medarbeiderne ikke kan benytte seg av opparbeidet mertid i form av avspasering.

## 6.7 Fylkesledelsens styring og oppfølging av forvaltningsenheter og NAV-kontorer

Fylkeslinjen i det enkelte fylke ledes av fylkesdirektøren. NAV Fylke har en sentral rolle i å styre og følge opp NAV-kontorene (statlig styringslinje) og forvaltningsenhetene, og i å bistå disse enhetene både faglig og organisatorisk. Fylkeskontoret fordeler også ressurser til de ulike enhetene.

Fylkesledelsen både i Hordaland og Sør-Trøndelag opplyser at forvaltningsenhetene får en tettere oppfølging enn NAV-kontorene. Dette blir forklart med at forvaltningsenhetene er produksjonsenheter som har en svært sentral rolle i fylkets ytelsesforvaltning.

### 6.7.1 NAV Forvaltning

I begge fylkene er det i dag en avdelingsdirektør i fylkesledelsen som har et særlig ansvar for oppfølging av forvaltningsenhetene. Dette er en modell Sør-Trøndelag valgte allerede ved etableringen av forvaltningsenhetene, mens Hordaland valgte å endre til den samme løsningen våren 2010 for å styrke fylkets oppfølging av forvaltningsenhetene.

Lederne ved forvaltningsenhetene i Hordaland opplyser at de månedlig deltar i ledermøter med fylkesledelsen. NAV i Sør-Trøndelag opplyser at det tidligere ble gjennomført ukentlige møter med deltakelse fra fylkesledelsen og lederne ved forvaltningsenheten, der temaene var konsentrert om resultater og produksjon. Etter at fylket har fått bedre resultater, gjennomføres disse møtene sjeldnere og etter behov.

Ifølge forvaltningsenhetene er fylkesledelsen både i NAV i Hordaland og i NAV i Sør-Trøndelag i sin oppfølging mest opptatt av forvaltningsenhetenes produksjon, men enkelte nevner også

at kvalitet i arbeidet er et tema i fylkesledelsens oppfølging.

### 6.7.2 NAV-kontorene

Fylkesledelsen i NAV i Hordaland opplyser at det sommeren 2010 ble foretatt en del endringer i måten NAV-kontorene følges opp på. I dag gjennomføres tertialvise ledersamlinger der resultatoppfølging, kompetansesituasjon og ressursutvikling er sentrale temaer. Før omleggingen var oppfølgingen mer sporadisk og med færre samlinger for NAV-lederne.

Fylkesledelsen i NAV i Sør-Trøndelag opplyser at det gjennomføres fire årlige ledersamlinger for lederne av NAV-kontorer i fylket. De største NAV-kontorene følges dessuten opp individuelt flere ganger i året.

I begge fylkene opplyser både ledere ved NAV-kontorene og fylkesledelsen at målekortet er det sentrale verktøyet for fylkesledelsens oppfølging av NAV-kontorene (jf. punkt 6.2.1). I Hordaland rapporterer NAV-kontorene i tillegg tertialvis om egen virksomhet, tiltak og resultater til fylkesledelsen. Lederne ved NAV-kontorene mener at fylkesledelsen i stor grad har oppmerksomheten rettet mot de områdene i målekortet der det er manglende måloppnåelse. Fylkesledelsen i begge fylkene er særlig opptatt av gjennomføringen av dialogmøte 2.

### Faktaboks 6.4 Fylkesleddets faglige støtte til NAV-kontorene

Fylkesledelsen i NAV i Hordaland opplyser at det i fylkesleddet er ansatt prosessveiledere som har ansvar for å følge opp grupper av kontorer. Disse skal være støttepersoner for lederne ved kontorene og bidra til å spre gode erfaringer. Prosessveilederne blir både "bestilt" av kontorene og "sendt" av fylkesledelsen. Noe tilsvarende er etablert NAV i Sør-Trøndelag i form av ressursteam som bistår NAV-kontorer som har store problemer med sin oppgaveløsning. Lederne ved kontorene kan melde inn behov for assistanse dersom det for eksempel er høyt sykefravær eller kontoret har store kompetansemangler.

Kilde: Intervju med fylkesledelsen

## 6.8 Arbeids- og velferdsdirektoratets styring

Mål- og disponeringsbrev med budsjettammer fra direktoratet gir de overordnede føringer for fylkenes virksomhet, og skal legges til grunn for virksomhetsplanleggingen for det enkelte budsjettår.

I direktoratets mål- og disponeringsbrev for 2009 og 2010 er hovedutfordringer og prioriterte områder framhevet, og det er stilt krav til resultat innen det enkelte område. I tillegg er det i mål- og disponeringsbrevene listet opp organisatoriske og styringsmessige grep som direktoratet forutsetter at fylkene tar for å sikre en vellykket gjennomføring av de prioriterte områdene, og for å oppnå bedre service til brukerne.

### **6.8.1 Sentrale hovedprioriteringer og konkrete tiltak**

Av mål- og disponeringsbrevene framgår det at nedbygging av restanser og sikring av livsopphold var prioritert i 2009, og at rett ytelse til rett tid også var hovedprioritet i 2010. Begge årene var det fastsatt konkrete krav til nedbygging av restansenivået i fylkene. I direktoratets brev til NAV Fylkene for 2010 framgår det at antall ubehandlede søknader skulle reduseres mot et nivå som var forenlig med å tilfredsstille etatens krav til saksbehandlingstider. I tillegg framgår det i mål- og disponeringsbrevet for 2010 at kvaliteten i saksbehandlingen skulle sikres blant annet gjennom god internkontroll og ytterligere kvalitetsutvikling.

For å nå disse målene skulle NAV Fylkene fra 2009 ta i bruk tilgjengelige produksjonsstyringsverktøy og utarbeide en årlig plan for produksjonen. Det var også forutsatt at organiseringen av arbeidet skulle understøtte god saksflyt og effektiv saksbehandling. I tillegg skulle nasjonale grensesnitt for arbeidsdelingen i etaten være implementert i løpet av året. I mål- og disponeringsbrevet for 2010 ble viktigheten av produksjonsstyring framhevet, og det ble forutsatt at fylkene videreutviklet sin kunnskap på området. Det ble også pekt på viktigheten av at fylkene gjør bruk av de erfaringer og verktøy som blir gjort tilgjengelig av direktoratet, gjennom arbeidet som er gjort av Produksjonsstyringsteamet (PS-verktøy m.m.), Fagstøtteprosjektet (Beste Interne Praksis og Kontinuerlig Forbedring) og Tidlig drift-prosjektet (balansert målstyring).

I mål- og disponeringsbrevet for 2009 framgår det at direktoratet ville igangsette et prosjekt for å øke kvaliteten i saksbehandlingen. I mål- og disponeringsbrevet for 2010 framgår det at det pågikk et prosjekt der det skulle utvikles styringsparametere for kvalitet i saksbehandlingen, og at det i 2009 ble innført MÅ-kontroller som ledd i implementeringen av etatens Handlingsplan for internkontroll 2010–2011. Det er fra direktoratets

side forutsatt at MÅ-kontrollene som er innført i saksbehandlingen, etterleves.

Et annet sentralt område i mål- og disponeringsbrevene for 2009 og 2010 er arbeidet for å sikre god service og tilgjengelighet for NAVs brukere per telefon, og bedre tilrettelegging av etatens selvbetjeningsløsninger. I mål- og disponeringsbrevet for 2009 framgår det at fylkene skulle iverksette enkelte tiltak knyttet til telefoni og posthåndtering. I brevet for 2010 pekes det på at bemanningsstyring og kompetanse er viktig for å yte bedre service til brukerne, og at det må legges til rette for at brukerne tar i bruk etatens selvbetjeningsløsninger. I arbeidet med å videreutvikle NAV-kontorene framgår det av mål- og disponeringsbrevet for 2009 at ulike tiltak er stilt til rådighet for fylkene av et sentralt prosjekt i etaten kalt "Tidlig drift".

Et tredje område som er framholdt som viktig satsningsområde for fylkene i direktoratets mål- og disponeringsbrev for 2009 og 2010, er arbeidet med å forebygge internt sykefravær, følge opp arbeidsmiljøundersøkelsen i etaten og motivere ansatte gjennom målrettede kompetansetiltak og individuell oppfølging. Av mål- og disponeringsbrevet for 2010 framgår det at oppfølging av Arbeidstilsynets pålegg skal prioriteres, og at arbeidsmiljøundersøkelsen skal følges opp. Det skal planlegges og gjennomføres tiltak lokalt, basert på sentrale og lokale initiativ. Det framgår også at etatens overordnede strategi og rutiner for systematisk HMS-arbeid i løpet av 2010 skulle gjennomgås for å identifisere forbedringspunkter. Direktoratet forutsatte at fylkene skulle ta i bruk rutinene og arbeide systematisk med å forbedre arbeidsmiljøet og forebygge arbeidsrelatert sykefravær.

I intervju 11. oktober 2010 framhever direktoratet elektronisk dokumenthåndtering og telefoni-løsning som to sentrale satsningsområder for videreutvikling av etaten.

Når det gjelder telefoniløsningene, opplyser direktoratet i samme intervju at det særlig er NAV Oslo og NAV Akershus som har store utfordringer når det gjelder tilgjengelighet. De to fylkene mangler et sentralt telefonimottak, og det jobbes med å flytte telefonitjenesten ut av NAV-kontorene også her. Tidsperspektivet for en sentralisert løsning er foreløpig uklart. I tillegg til satsningen på Oslo og Akershus, vil det bli gjennomført forsøk med landsdekkende telefoniløsninger for enkelte ytelsesområder.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser videre at innføringen av elektronisk dokumenthåndtering medfører at noen oppgaver blir flyttet fra NAV-kontor til forvaltningsenheter på grunn av nye rutiner for journalføring. Direktoratet opplyser også at innføringen av elektronisk dokumenthåndtering har stor betydning for styringen av forvaltningsenhetenes ytelsesforvaltning.

### **6.8.2 Direktoratets oppfølging av arbeidet i NAV Fylkene**

Direktoratet opplyser i intervju 13. mai 2011 at dets løpende oppfølging av NAV Fylkene primært gjøres ved bruk av videokonferanse. Dette er gjennomført siden høsten 2009, da direktoratet oppfattet at det var nødvendig å innføre tettere oppfølging av resultatene i fylkene. Temaet i disse møtene var ifølge direktoratet sterkt fokusert på resultatene i ytelsesforvaltningen, særlig restansenivå, men møtene har etter hvert også inkludert temaer som nøkkelkontroller og kvalitet. I 2010 ble det gjennomført 11 slike møter mellom direktoratet og det enkelte NAV Fylke. Direktoratet opplyser at ledere for NAV Forvaltning ved behov deltar i disse møtene sammen med ledelsen for NAV Fylke.

I intervjuet opplyser direktoratet at det i forkant av møtene gjør noen analyser av fylkenes resultater, som sendes over til fylkene. I møtene fokuseres det på årsaker til resultater og langvarige tendenser i resultatene. Også prioriteringen av ressursene og ledelse i fylket og ved forvaltningsenhetene i fylket blir diskutert. Fylkene presenterer og oversender sine planer, og får tilbakemeldinger fra direktoratet på disse.

Dersom et fylke over tid har hatt dårlige resultater, gjennomfører direktoratet et møte med fylkesdirektøren alene. I tillegg til direkte oppfølging av det enkelte NAV Fylke ved bruk av videokonferanse, diskuteres også fylkenes resultater i en felles gjennomgang på fylkesdirektørmøter som gjennomføres om lag månedlig.

Fylkesledelsen i NAV Hordaland opplyser at direktoratet ved etableringen i 2008 hadde lite fokus på forvaltningsenhetene og ytelsesforvaltningen, men at dette endret seg fra slutten av 2008 og inn i 2009. Fylkesledelsen i NAV Hordaland opplyser at direktoratet tidligere hadde et heller ensidig fokus på forvaltningsenhetene og deres resultater, mens det i februar 2011 også er oppfølging fra direktoratets side når det gjelder NAV-kontorenes arbeid.

Også fylkesledelsen i NAV Sør-Trøndelag opplyser at direktoratet i sin oppfølging av fylket særlig fokuserer på utbetaling av ytelser og nøkkelkontroller. Fylkesledelsen i NAV Sør-Trøndelag opplyser at den kunne tenkt seg at det i styringen var rettet mer oppmerksomhet mot ledelse, utvikling av partnerskapet med kommunene og strategier for å gi NAV-kontorene mer rom for økt oppfølgingskapasitet.

## 7 Arbeidsdepartementets styring av ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

### 7.1 Mål relatert til effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

I Arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009 og 2010 framholdes sentrale forhold relatert til effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen som prioriterte oppgaver for etaten. I tildelingsbrevet for 2010 gjelder dette særlig delmålene om tjenester og oppfølging tilpasset brukernes behov, rett stønad til rett tid og god gjennomføring av reformer og organisasjonsutvikling.

#### Tjenester og oppfølging tilpasset brukernes behov

I tildelingsbrevene for 2009 og 2010 framholder departementet at arbeids- og velferdsetaten skal involvere brukerne i utviklingen av tjenestetilbudet. Mens det i tildelingsbrevet for 2009 understrekes at informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger skal tilpasses den enkelte brukers behov, forutsetning og kompetanse, er det i 2010 presisert at nav.no skal være etatens hovedkanal for informasjon til brukerne, og at telefoni-tjenestene i etaten skal være preget av tilgjengelighet, service og kompetanse. Bedre selvbetjeningsløsninger skal bidra til at ressurser i større grad kan rettes mot veiledning og oppfølging av brukergrupper med større behov for bistand fra NAV. Departementet forutsetter at andelen brukere som er fornøyd med tjenestene de mottar fra NAV, stiger fra 2008 til 2009, og videre til 2010.

#### Inntektssikring og rett stønad til rett tid

Det framgår av tildelingsbrevene for 2009 og 2010 at arbeids- og velferdsetaten skal sikre den enkeltes rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene og andre sosiale overføringsordninger på en god og effektiv måte. I tillegg framholder departementet at det skal legges vekt på å sikre enhetlig forvaltningspraksis i etaten.

Både for 2009 og 2010 peker departementet på viktigheten av rask og riktig saksbehandling, og framholder krav om at saksbehandlingstider kortes ned, restansenivået reduseres og at interne krav til normtider og ytre grense i større grad skal oppfylles. For 2009 er det fastsatt krav om at restansenivået for etaten skal reduseres til

2006-nivå innen utgangen av året. For 2010 har departementet ikke fastsatt et konkret mål for etatens restensenedbygging.

I tildelingsbrevet for 2009 framgår det at arbeidet med å bygge ned restansene og redusere saksbehandlingstiden ikke skal gå på bekostning av kvaliteten i ytelsesbehandlingen. I tildelingsbrevet for 2010 framgår det at arbeids- og velferdsetaten skal arbeide for å bedre internkontrollen i ytelsesforvaltningen. Det framgår også at direktoratet skal utarbeide en plan for arbeidet med å avdekke og motvirke trygdemisbruk, og legge risiko og vesentlighetsvurderinger til grunn for prioriteringene på innkrevningsområdet.

#### Gjennomføring av reformer og organisasjonsutvikling

I tildelingsbrevet for 2009 framgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bidra til at etaten er organisasjonsmessig forberedt til å nå målene for NAV-reformen. Departementet framhever at direktoratet skal videreutvikle støttesystemer som gir en god arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

I tildelingsbrevet for 2010 framgår det at direktoratet skal rapportere særskilt hvert tertial om kompetansetiltak som gjennomføres i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2010.

### 7.2 Rapportering knyttet til effektivitet i arbeids- og velferdsetaten

Departementet mottar rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hvert tertial. I etterkant av rapporteringen avholdes det etatsstyringsmøter. I tillegg til etatsstyringsmøtene gjennomføres det også særmøter mellom departementet og direktoratet, der partene blant annet utveksler informasjon om temaer knyttet til effektivitet i ytelsesforvaltningen.

En gjennomgang av direktoratets rapportering for 2009 og 2010 viser at direktoratet har rapportert om og gitt forklaringer til resultatene for flere sentrale områder, og identifisert tiltak for å bedre resultatene innen flere områder. For de to årene rapporterer direktoratet om at følgende konkrete

tiltak er iverksatt for å effektivisere ressurs-utnyttelsen i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen:

- 2009: Utarbeidelse av en kontaktsenterstrategi (om framtidens telefonitjeneste i NAV), utvikling og implementering av selvbetjeningsløsninger, innføring av balansert målstyring i NAV-kontorer, et sentralt utviklet støttedokument for organisering og videreutvikling av NAV-kontor, opprettelse av restansenedbyggingsteam, månedlige telefonmøter og tett resultatoppfølging av fylkene, gjennomføring av BIP- og KF-prosjekter i fylkene, utarbeidelse av en handlingsplan for internkontroll, nøkkelkontroller, samarbeid med internrevisjonen om kontroll av fylkenes gjennomføring av nøkkelkontrollene, metode for produksjonsstyring innført i forvaltningsenhetene, kompetansetiltak innen enkeltstående temaer, enkelte leveranser i datavarehusprosjektet, innføring av Gosys for behandling av henvendelser og oppgaver.
- 2010: Videreutvikling av selvbetjeningsløsningene på nav.no (skjemaveileder), videreutvikling av telefonitjenestene i NAV, videreimplementering av nøkkelkontroller og andre internkontrolltiltak, innføring av elektronisk dokumenthåndtering for Arenaytelser, kvalitetsundersøkelser innen utvalgte ytelsesområder, videreutvikling av verktøy, metode og kunnskap om produksjonsstyring i forvaltningsenhetene, iverksatt arbeid med sentral kompetanseplan, kompetansetiltak, utvikling av e-læringskurs, fastsettelse av språkpolicy, gjennomføring av BIP- og KF-prosjekter i fylkene og innføring av arbeidsavklaringspenger.

Ifølge direktoratets tertialrapport for 1. tertial 2009 ble det ved inngangen til 2009 gjennomført en risikovurdering av delmålene i departementets tildelingsbrev. Denne analysen viste at de mest kritiske risikoene var relatert til å sikre rett og riktig ytelse, rask utbetaling av ytelser, godt fornøyde brukere, samt god intern kontroll. Risikovurderingen viste samtidig at etatens gjennomføringsevne, opprettholdelse av produksjon, intern kontroll og den IKT-baserte støtten til tjenesteproduksjon også var sentrale risikoer for etaten.

Ved inngangen til 2010 ble det ifølge direktoratets virksomhetsrapportering for 2009 foretatt en ny risikovurdering av de samme delmålene (delmålene i tildelingsbrev for 2009) som viste at risikoene da var knyttet til de to delmålene om godt fornøyde brukere og god intern kontroll. I tillegg hadde etaten betydelig risiko knyttet til

regnskapskvalitet, oppfølging av brukere med henblikk på arbeid, gjennomføringsevne og IKT-støtte.

### 7.3 Departementets oppfølging av Arbeids- og velferdsdirektoratets resultater

I 2009 og 2010 er en rekke temaer relatert til effektivitet i ytelsesforvaltningen behandlet i styringsdialogmøter mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En gjennomgang av referatene fra møtene viser at departementet i hovedsak har tatt direktoratets rapportering til etterretning. Departementet har i styringsdialogen understreket at det er en overordnet prioritet å etablere en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning og en effektiv ytelsesforvaltning.

#### Departementets oppfølging av brukernes tilfredshet med NAV

Brukertilfredshet var ikke et tema i etatsstyringsmøtene i 2009, men i løpet av 2010 var dette tema på to møter der direktoratet orienterte om generell utvikling, om satsningsområdene telefoni og nav.no, og om iverksatte tiltak for å bedre mottaksfunksjonen ved NAV-kontorene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet presenterte 1. juni 2011 resultatene fra NAVs brukerundersøkelse våren 2011. Departementet opplyser i intervju 1. juni 2011 at det konstaterer en svak, men positiv, utvikling i brukertilfredsheten med NAV. Departementet er tilfreds med at den tidligere negative utviklingen ser ut til å ha snudd, men viser til at det er et stykke igjen før departementet vil si seg fornøyd med brukertilfredsheten. NAV har fått et negativt omdømme som også preger brukerundersøkelsene, og ifølge departementet er det fortsatt brukere som med god grunn kan være lite tilfredse med NAV. Departementet erkjenner at det må godt arbeid til over en lengre periode for å bedre brukertilfredsheten vesentlig.

#### Departementets oppfølging av resultatene i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen

Direktoratet har, i samsvar med departementets rapporteringskrav, rapportert jevnlig om utviklingen i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen. Referatene fra etatsstyringsmøtene for 2009 og 2010 viser at resultatene og utviklingen i ytelsesforvaltningen er tema som har blitt diskutert i samtlige etatsstyringsmøter. Direktoratet har i disse møtene informert om konkrete tiltak og





Kilde: Colourbox

resultater, for eksempel samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, BIP/KF, restansenedbyggingsteamenes arbeid, innføring av målekort og elektronisk dokumenthåndtering. I tillegg informerte direktoratet både i 2009 og i 2010 om etatens iverksatte prosjekt for måling av produktivitet i fylkeslinjen, som viser store variasjoner mellom fylkene på utvalgte ytelsesområder. På etatsstyringsmøtet i oktober 2010 problematiserte departementet at etatens saksinnang og produksjon fortsatt følger hverandre tett, og at det er betydelige svingninger i produksjonen gjennom året. Direktoratet redegjorde i den forbindelse om tiltak for forbedring av produktjonsstyring, og om at den fulle effekten av disse tiltakene ennå ikke kan avleses av statistikken.

Departementet opplyser i intervju 1. juni 2011 at det har rettet stor oppmerksomhet mot effektiviteten i ytelsesforvaltningen, men erkjenner at det er komplisert å måle dette. Grunnlaget for diskusjonene av dette temaet har vært etatens virksomhetsrapportering og redegjørelser fra direktoratet i etatsstyringsmøter.

Referatene fra etatsstyringsmøtene viser at direktoratets arbeid med å redusere restansene og saksbehandlingstiden har vært tema i de fleste møtene. Departementet opplyser i intervju 1. juni 2011 at det er fornøyd med at arbeids- og velferdsetaten har lyktes med å få kontroll over restansesituasjonen og saksbehandlingstidene, selv om resultatene fortsatt må bli bedre før situasjonen er tilfredsstillende. Den positive utviklingen i saksbehandlingstider viser ifølge departementet at det er tatt noen riktige grep, og gjør at det nå er

mulig å prioritere andre temaer enn produksjon i etatsstyringen, for eksempel kvalitet og internkontroll. Departementet opplyser likevel at det er vanskelig å avgjøre om resultatforbedringene kommer som et resultat av bedret effektivitet i ytelsesforvaltningen, eller om det er resultater av økt ressurstilføring.

Departementet uttrykte i tildelingsbrevet for 2010 en forventning om at etaten så raskt som mulig etablerer en tilfredsstillende kontroll med ytelsesforvaltningen, slik at ressurser og oppmerksomhet i økende grad kunne flyttes til NAV-kontoret for å komme nærmere målet for reformen om bedre oppfølging av brukerne. Den styrkede vektleggingen av internkontroll og den store mengden ubehandlede ytelser under revurdering har ifølge intervjuet med departementet i juni 2011 bidratt til å gjøre det vanskelig å få til en slik ressursoverføring til NAV-kontorene. Departementet har vært enig i direktoratets vurdering om at det foreløpig vil være en for stor risiko å trekke ressurser ut av forvaltningsenhetene.

Departementet har ifølge intervjuet 1. juni 2011 vært i dialog med direktoratet om hvorvidt forskjellene i resultater mellom fylker tilsier at de bør få individuelle målkrav. Så langt er vurderingen at dette ikke vil være hensiktsmessig før direktoratet har mer kunnskap om årsakene til variasjon i produktiviteten. Departementet opplyser at det ønsker at direktoratet viderefører og videreutvikler arbeidet med produktivitetsanalyser i etaten.

### **Departementets oppfølging av etatens brukeropfølging**

Departementet opplyser i intervju 1. juni 2011 at det framover vil vektlegge arbeids- og velferdsetatens brukeropfølging i større grad i sin styring av etaten. Departementet peker på at ulike deler av NAVs virksomhet har vært prioritert i etatsstyringen over tid. I etableringsfasen av NAV var organiseringen av etaten det som ble fulgt tettest, mens det etter hvert ble nødvendig å prioritere oppfølging av driften av ytelsesforvaltningen. Departementet opplyser at dette skiftet i departementets oppfølging kom som en konsekvens av at saksbehandlingstidene begynte å øke. Departementet opplyser at kvalitet i saksbehandling også ble gjort til et prioritert område i oppfølgingen av etaten, etter at Riksrevisjonen i sin årlige revisjon pekte på svakheter ved etatens internkontroll. Nå mener departementet at arbeidet med gradvis å forbedre ytelsesforvaltningen skjer i mer kontrollerte former, og departe-

mentet ønsker derfor i større grad å rette oppmerksomheten mot de overordnede målene for NAV-reformen om å få flere i arbeid og aktivitet.

Etter departementets vurdering var det for mange brukere som ikke fikk oppfølging i 2010. Ifølge departementet er ikke etaten i mål når det gjelder hovedmålene om oppfølging i NAV-reformen og tilhørende innholdsreformer. Departementet registrerer at flere får oppfølging fra NAV i dag enn tidligere i reformperioden, men erkjenner samtidig at resultatene når det gjelder sykefraværsoppfølging og overgang til arbeid, ikke er gode nok.

Når det gjelder gjennomføring av arbeidsmarkeds-tiltak, registrerer departementet ifølge intervjuet 1. juni 2011 at etaten i 2010 ikke fordelte ressursene som opprinnelig planlagt gjennom året. En større del av budsjettet til tiltak enn opprinnelig planlagt ble brukt opp i første halvdel av 2010, med det resultat at færre brukere fikk tiltak i andre halvår.

#### **Departementets oppfølging av kvaliteten i ytelsesforvaltningen**

Ifølge intervju 1. juni 2011 gir nøkkelkontrollene departementet noe informasjon om kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Direktoratet rapporterer om gjennomføringen av kontrollene, og departementet er gjort kjent med internrevisjonen i NAVs undersøkelse av etterlevelsen av nøkkelkontrollene.

Departementet opplyser i intervju 1. juni 2011 at det per i dag ikke har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Departementet opplyser at det er satt i gang et arbeid med å utvikle indikatorer for kvalitet, noe som kommer til å gi departementet et bedre informasjonstilfang. Indikatorene vil først gjelde pensjoner, mens de andre ytelsene vil komme til etter hvert.

Referatene fra etatsstyringsmøtene viser at direktoratet i 2009 og 2010 informerte jevnlig om internkontrollarbeidet i etaten, innføringen av nøkkelkontroller og utarbeidelsen og oppfølgingen av handlingsplanen for internkontroll. Direktoratet påpeker at internkontrollsystemet i etaten vil være sårbart i påvente av større innslag av maskinelle kontroller i saksbehandlingen.

Departementet understreker i intervju 1. juni 2011 at det å sikre kvalitet og god kontrollstrategi i NAV, er et arbeid som vil ta tid. Ifølge departe-

mentet må kvalitet vurderes opp mot hensynet til saksbehandlingstid, og kvalitetsforbedrende tiltak må ikke forlenge saksbehandlingstiden. Dersom kvalitet skulle vært hovedprioritet, ville saksbehandlingstidene ifølge departementet økt igjen, noe som etter departementets oppfatning ikke ville vært riktig balanse mellom de to hensynene.

Departementet opplyser i intervju at sykefraværet i etaten behandles i tertialrapportene, og dette var et sentralt tema etter at Arbeidstilsynet førte tilsyn med arbeidsmiljøet i NAV i 2008/2009. Sykefraværet har deretter sunket, men har i 2011 igjen begynt å øke. Sykefraværet har ikke vært et særskilt tema i styringsdialogen i år, men departementet opplyser at det kan være aktuelt å ta det opp på etatsstyringsmøtet i juni.

Departementet mener at sykefraværet i etaten er for høyt, men synes det er vanskelig å peke på klare årsaker til sykefraværet.

#### **Ytelser under revurdering**

Ytelser under revurdering var tema på et særmøte med Arbeids- og velferdsdirektoratet i mars 2011. Departementet ba om en handlingsplan for hvordan etaten skal håndtere den store mengden ytelser under revurdering som ligger til behandling. Denne handlingsplanen er nå overlevert departementet.

Planen har, ifølge intervju med departementet 1. juni 2011, bidratt til å gi bedre oversikt over sakene. Det er også positivt at den beskriver hvordan etaten for framtiden skal forebygge ytelser under revurdering. Departementet viser til at etaten nå er bedre i stand til å identifisere potensielle ytelser til revurdering, spesielt på pensjonsområdet.

Siden omfanget av ubehandlede ytelser under revurdering er så stort, er det ifølge departementet behov for å avgjøre hvilke typer saker som skal prioriteres. Departementet er nå i dialog med direktoratet om dette. Departementet peker også på at det er bevilget mer penger til etaten i revidert nasjonalbudsjett for 2011, og at en del av disse bevilgningene skal brukes til arbeidet med å redusere beholdningen av ytelser under revurdering.

## 8 Vurderinger

### 8.1 Økte ressurser gir i liten grad økt måloppnåelse i fylkeslinjen i NAV

Arbeids- og velferdsetaten forvalter i 2011 omkring 300 mrd. kroner, og om lag halvparten av Norges befolkning er årlig i kontakt med etaten. Et av hovedmålene i arbeids- og velferds-politikken er å sikre en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning ved at ressursene utnyttes på best mulig måte til det beste for brukerne. Sosial- og arbeidskomiteen i Stortinget har tidligere understreket viktigheten av at NAV bygger ned restansenivået og i større grad overholder sine egne frister til saksbehandlingstid. Dette må gjøres av hensyn til brukerne, som etter folketrygdloven skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, og for å forhindre at brukere blir stående uten økonomisk grunnlag for livsopphold.

NAVs regnskaper viser at fylkeslinjen har fått betydelig økte ressurser, og at lønnsutgiftene økte med 29 prosent i perioden 2007–2010. I samme periode er saksinnang og saksproduksjon sterkt redusert fordi viktige saksområder er tatt ut av fylkeslinjen, blant annet pensjonssakene. Samtidig framgår det i undersøkelsen at ansatte i NAV-kontorer og forvaltningsenheter bruker om lag 60 prosent av sin samlede arbeidstid til arbeidet med ytelsene i 2010, noe som er en marginal økning siden 2008. Tilsvarende brukes ca. 20 prosent på intern administrasjon og ledelse. Sykefraværet i NAV har i lengre tid ligget betydelig over gjennomsnittet i staten.

NAV har prioritert restansenedbygging de senere årene, og har i perioden 2008–2010 redusert restansenivået betydelig. Likevel viser undersøkelsen at restansenivået ved utgangen av 2010 kun var marginalt lavere enn nivået i januar 2007. Undersøkelsen viser videre at etaten i liten utstrekning tilfredsstiller kravene som er satt til saksbehandlingstid for de ulike ytelsene, og at det på tross av reduksjonen i restansenivået, ikke har vært en tilsvarende reduksjon i saksbehandlingstidene i perioden 2008 til 2010.

Det er et sentralt mål for etaten å få flere personer i arbeid og aktivitet og færre på varige trygdeytelser. Tett oppfølging av brukerne er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. På utvalgte

måleindikatorer for oppfølgingsarbeidet viser undersøkelsen svært dårlige resultater for de aller fleste fylkene. Det framgår også av NAVs egen ressurskartlegging at NAV-kontorene bruker en relativt liten andel av sin samlede ressursmengde på oppfølging av brukerne.

Et sentralt mål for arbeids- og velferdspolitikken er at tjenester og oppfølging skal være tilpasset brukernes behov. Det framgår av undersøkelsen at nærmere en tredel av NAVs brukere er misfornøyd eller svært misfornøyd med tjenestene de mottar fra NAV. Særlig misfornøyd er brukerne med saksbehandlingstiden og etatens tilgjengelighet på telefon. For perioden 2008–2011 sett under ett, er brukernes tilfredshet med NAV noe redusert, selv om NAVs brukerundersøkelse for 2011 viser en svak bedring. Undersøkelsen viser at brukerne i fylkene med kortest saksbehandlingstid er mer fornøyd med NAVs tjenester, enn brukerne i fylker hvor saksbehandlingstiden er lengre.

På tross av at NAV over flere år har arbeidet med utvikling av etatens system for intern kontroll, har det i perioden også vært en økning i antallet klager per 1000 innbyggere og i andelen omgjøringer av påklagede vedtak. Etaten har i 2010 også et betydelig omfang av ubehandlede ytelser under revurdering. Dette kan tyde på at oppgavefordelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter i fylkeslinjen ikke har hevet kvaliteten i etatens saksbehandling, slik intensjonen var. Mange klager og stor omgjøringsandel kan videre tyde på at forvaltningsenhetene ikke har den nødvendige kompetansen.

Organisatoriske og styringsmessige forhold påvirker produktiviteten i fylkene, og spørsmål av ledelsesmessig karakter er sentrale for å sikre god måloppnåelse i etaten. Dagens styringssystem er i stor grad styrt av hensynet til produktivitet og økonomi og ut ifra indikatorer som i stor grad er aktivitetorientert. Det kan reises spørsmål ved om styringssystemer og den ledelsesmessige oppfølgingen på alle nivå i arbeids- og velferdsetaten i for liten grad har vektlagt hensynet til god kvalitet i ytelsesforvaltningen. Etter revisjonens vurdering er det avgjørende at Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Fylkene og ledelsen ved den enkelte enhet arbeider for å identifisere

forhold som er til hinder for god måloppnåelse i etaten og utvikler målrettede tiltak for å bedre etatens resultater.

## 8.2 Resultater og effektiv ressursutnyttelse i NAV Fylkene

### 8.2.1 Det er store ulikheter i NAV Fylkenes resultater

Ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene i NAVs fylkslinje er det samlet sett ca. 7500 årsverk, hvorav ca. 5250 ved NAV-kontorer og ca. 2250 ved forvaltningsenhetene.

Det er stor variasjon i antallet årsverk per 1000 innbyggere i de ulike fylkene, og også fordelingen av årsverk mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene varierer. Rogaland er det fylket som har lavest samlet bemanning med 1,3 årsverk per 1000 innbyggere, mens Finnmark har høyest med 2,2 årsverk per 1000 innbyggere. Den samlede bemanningen i NAV-kontorer og forvaltningsenheter vil være påvirket av særtrekk ved det enkelte fylket. Særlig vil dette gjelde fylkenes bemanning ved NAV-kontorene. Slike særtrekk vil antakelig ha mindre å si for arbeidet ved forvaltningsenhetene, og forholdene burde ligge bedre til rette for en likere bemanning ved fylkenes forvaltningsenheter. Likevel viser undersøkelsen at antallet årsverk per 1000 innbyggere varierer fra under 0,40 i Hedmark til over 0,60 i Nord-Trøndelag, som dermed har mer enn 50 prosent flere årsverk per 1000 innbyggere i forvaltningsenheten enn Hedmark. Etter revisjonens skjønn er det vanskelig å se hva som er begrunnelsen for en slik variasjon i disponible årsverk i forvaltningsenhetene.

Situasjonen for NAV i de ulike fylkene varierer i stor grad, 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 brukeroppfølging og brukertilfredshet. Bedring i fylkenes produktivitet er derfor sentralt for å kunne bedre måloppnåelsen i etaten.

Det er store variasjoner i restansenivået mellom NAV Fylkene. I 2010 hadde fylket med lavest antall restanser gjennomsnittlig 12 ubehandlede saker per 1000 innbyggere, mens restansenivået i fylket med høyest antall lå på 36 – med andre ord

tre ganger så høyt. De fleste fylkene har redusert restansenivået begge årene fra 2008 til 2010, og alle har færre restanser per 1000 innbyggere i 2010 enn i 2009.

Undersøkelsen viser videre at fylkene fortsatt har store utfordringer med å nå kravene til saksbehandlingstid som etaten selv har satt. Utfordringene er størst for fylker med høyt restansenivå. Det framgår av undersøkelsen at det kun er Oppland som i siste tertial 2010 hadde en gjennomsnittlig normtid 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 hjelpestønadssaker over sju ganger så lang i Oslo som i Oppland, mens det for uføresaker er mer enn dobbel så lang normtid i Finnmark som i Sør-Trøndelag.

Kvalitet i ytelsesforvaltningen kan blant annet belyses ved omfanget av klager fra brukerne og omgjøringer av tidligere vedtak. Det framgår av undersøkelsen 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 1000 innbygger). Av sakene det klages på, blir i underkant av 35 prosent omgjort av forvaltningsenhetene 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 forvaltningsenhetene, men også her er det eksempler på at omgjøringsandelen for enkeltfylker og enkeltytelser er betydelig høyere. Det framgår i undersøkelsen at NAV Klageinstans peker på at det er betydelige ulikheter i saksbehandlingspraksis mellom NAV Fylkene, og at den høye omgjøringsprosenten i forvaltningsenhetene utgjør en rettsikkerhetsrisiko for etatens brukere. Forholdene indikerer ulik forvaltningspraksis i fylkene, og synes i liten grad å samsvare med forventningen om at etablering av forvaltningsenhetene skulle sikre økt kvalitet i saksbehandling. Det er videre grunnlag for å spørre om forvaltningsenhetene har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de pålagte oppgavene.

Undersøkelsen viser også 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 med dialogmøte 2, er det ingen av fylkene som når målkravet på 75 prosent. Bedre oppfølging av brukerne var en viktig premisse for NAV-reformen, og er sentralt for målet 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. 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.

### **8.2.2 Det er potensial for betydelig økt effektivitet i flere fylker**

I tillegg til den store variasjonen i resultatene i NAV Fylkene, viser undersøkelsen at antall statlige årsverk varierer betydelig mellom fylkene sett i forhold til både saksinnang og innbyggertall. Dette gjelder også for forvaltningsenhetene isolert sett.

I undersøkelsen er det gjort beregninger som viser at produktiviteten i stor grad varierer mellom fylkene. Fylket med høyeste produktivitet (Oppland) har 47 prosent større arbeidsmengde per årsverk i forvaltningsenheten enn hva det minst produktive fylket har (Finnmark). Den store spredningen i produktivitet indikerer et potensial for økt effektivitet ved forvaltningsenhetene i flere fylker. For eksempel er det slik at hvis alle forvaltningsenhetene hadde løst oppgavene med en arbeidsmengde per årsverk tilsvarende gjennomsnittet av de fem mest produktive fylkene, ville det utgjort et ressurspotensial på 13 prosent av de samlede ressursene ved forvaltningsenhetene i fylkeslinjen. Samtidig viser dybdeundersøkelsen at det finnes noen felles utfordringer i fylkeslinjen, for eksempel knyttet til produksjonsstyring, som tyder på at produktiviteten kan bedres i alle fylker.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom de oppnådde resultatene i fylkene og produktivitet i forvaltningsenhetene. Fylker med høyere produktivitet i forvaltningsenhetene har lavere restansenivå, kortere saksbehandlingstid og mer fornøyde brukere enn fylker med mindre produktive forvaltningsenheter. Samtidig viser undersøkelsen at det ikke er noen klar sammenheng mellom produktivitet og ressurstilgang ved forvaltningsenhetene, noe som indikerer at produktivitetsforskjeller skyldes interne forhold i det enkelte fylke. Dybdeundersøkelsen viser hvordan noen slike organisatoriske og styrings-

messige forhold påvirker produktiviteten i fylkene, og hvordan spørsmål av ledelsemessig karakter er sentrale for å sikre god måloppnåelse. Eksempler på slike forhold er produksjonsstyring og organisering ved NAV Forvaltning, organisering og styring ved bruk av målekort ved NAV-kontorer, samarbeid og kommunikasjon mellom NAV-kontorer og NAV Forvaltning, og oppbygging og vedlikehold av nødvendig kompetanse ved enhetene i NAV. Etter revisjonens vurdering er det avgjørende at Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Fylkene og ledelsen ved den enkelte enhet arbeider for å identifisere produktivitetshemmende forhold i etaten og utvikler målrettede tiltak for å bedre etatens samlede produktivitet.

---

### **8.3 NAVs møte med og oppfølging av brukerne må forbedres**

I følge budsjettproposisjonen for Arbeidsdepartementet for budsjettåret 2010 er det en sentral målsetting at arbeids- og velferdsetaten skal være brukerorientert, og at etatens tjenester og oppfølging er tilpasset brukernes behov.

NAVs brukerundersøkelse viser redusert brukertilfredshet med NAVs tjenester i perioden 2008–2011 for landet under ett, selv om det er noe variasjon mellom fylkene. Brukernes grad av tilfredshet varierer avhengig av hvilke behov brukerne har. Brukerne som har vært i kontakt med NAV på bakgrunn av ytelser relatert til helse-tjenesten og alder og uførhet, er relativt mer fornøyde enn brukere som har henvendt seg til NAV i forbindelse med familieytelser, arbeidsledighet og sosialtjenesten. Undersøkelsen viser også at brukerne i varierende grad er fornøyd med sentrale forhold ved NAVs tilgjengelighet. Særlig misfornøyd er brukerne med NAVs saksbehandlingstid, NAVs tilgjengelighet per telefon og NAVs mulighet for å følge opp brukernes behov. NAV arbeider for å bedre måloppnåelsen innen alle disse tre områdene, men undersøkelsen viser at resultatene fortsatt er svake når det gjelder saksbehandlingstid og brukeroppfølgning. Likevel er det slik at de fylkene med best resultater når det gjelder saksbehandlingstid, har mer fornøyde brukere, enn andre fylker.

NAVs ressurskartlegging viser at NAV-kontorene bruker en relativt liten andel av samlet ressursmengde til å følge opp brukerne, samtidig som målekortene viser at fylkene ikke når målkravene som er satt for oppfølging av ordinære arbeidssøkere, unge arbeidssøkere og sykmeldte. Av

dybdeundersøkelsen framgår det at ansatte i publikumsmottakene ved NAV-kontorene opplever det som krevende å veilede brukerne om hele bredden av NAVs ytelses- og tjenesteporfølge. Samtidig er det mange veiledere som opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gi den veiledningen som brukerne forventer i møtet med NAV. Undersøkelsen viser at en stor andel av lederne og veilederne ved de besøkte NAV-kontorene opplever å ikke ha tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse i det daglige arbeidet til å yte kvalitetsmessig god oppfølging av brukerne, og at brukere som burde vært fulgt opp av NAV-kontorene, dermed ikke får den nødvendige oppfølgingen.

Undersøkelsen indikerer at fylkene med lavt restansenivå har noe bedre måloppnåelse for brukeroppfølging enn hva fylkene med høyt restansenivå har. Likevel framgår det av undersøkelsen at også veiledere og ledere i NAV i Sør-Trøndelag, fylket i landet med det laveste restansenivået i 2009 og 2010, opplever at det ikke er rom for å følge opp de høyest prioriterte gruppene i nødvendig omfang.

---

#### **8.4 Systemer, styringspraksis og prosesser må i større grad bidra til effektivitet og god måloppnåelse i fylkeslinjen i NAV**

##### **8.4.1 Det er betydelige utfordringer i samarbeidet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter**

God organisering er en forutsetning for en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet forbedringsmetodikk som brukes i forbedringsprosjekter i samarbeid med utvalgte fylker. Undersøkelsen viser at besøkte NAV-kontorer og forvaltningsenheter i all hovedsak har gode erfaringer med denne typen forbedringsprosjekt. Samtidig viser undersøkelsen at direktoratet, til tross for utstrakt enighet om effekten av denne forbedringsmetodikken, ikke har prioritert gjennomføringen av denne typen tiltak i 2010.

Saksflyten i fylkene avhenger av hvor godt samarbeidet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenheter er. Det er etablert grensesnittsutvalg som skal være en arena for å gjøre 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. Samtidig viser undersøkelsen at enkelte

fylker var tidligere ute med å etablere slike grensesnittsutvalg enn andre fylker, og dermed i lengre tid har utviklet samarbeidet mellom de ulike enhetene i fylket.

Undersøkelsen viser at mange saker ikke er godt nok dokumentert når de skal behandles ved forvaltningsenheter, og at dette er et vesentlig hinder i ytelsesforvaltningen. Saksbehandlerne ved forvaltningsenheterne må bruke mye tid på å innhente supplerende dokumentasjon. Saker som er sendt over via et NAV-kontor, er ikke nødvendigvis bedre dokumentert enn saker der brukeren selv har sendt inn søknad og dokumentasjon ved bruk av skjemaveilederen på NAVs internettsider.

Det går fram av dybdeundersøkelsen at det ikke gis systematisk tilbakemelding fra forvaltningsenheterne om kvaliteten i arbeidet til NAV-kontorene. Informantene ved NAV-kontorene mener at mer systematiske tilbakemeldinger ville gitt viktige korrektiver til praksisen og bidratt til læring ved det enkelte kontor. Med mange små NAV-kontorer er det særlig viktig med god dialog med forvaltningsenheterne for å sikre muligheten for lik ytelsesforvaltning også i kommuner der NAV-kontorene og fagmiljøene er små.

##### **8.4.2 Vedlikehold og oppbygging av ansattes kompetanse er ikke gitt tilstrekkelig prioritet**

Stortinget understreket allerede i 2005 viktigheten av å ha tilstrekkelig kompetanse i NAV. Den store bredden i NAV-kontorenes ansvarsområde gir et betydelig kompetansebehov både når det gjelder 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 møtet med NAV.

Undersøkelsen viser 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 en hektisk hverdag er vanskelig å sette av tid til kompetansebygging og faglig oppdatering. Mange peker også på at det er særlig utfordrende å utvikle trygdefaglig kompetanse og kompetanse på bruk av etatens elektroniske saksbehandlingssystemer.

Undersøkelsen viser at det er lite faglig utveksling mellom forvaltningsenheterne i de ulike fylkene. Dette innebærer en risiko for at enkelte fylker utvikler sin egen forvaltningspraksis, og at likeartede saker ikke behandles likt uavhengig av hvor i landet et krav fremmes for NAV.

### 8.4.3 Videreutvikling av produksjonsstyringen ved NAV Forvaltning er en forutsetning for bedre ressursutnyttelse

Produksjonsstyring er en sentral ledelsesoppgave ved forvaltningsenhetene. Undersøkelsen viser at måltallene for hvor mange saker en heltidsansatt i de to utvalgte fylkene kan 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 mål for hva som er forventet av en NAV-ansatt i forskjellige fylker. For eksempel viser undersøkelsen at det innen uførepensjonsområdet forventes 75 prosent flere saker per ansatt per uke i det ene av de besøkte fylkene (Sør-Trøndelag) sammenlignet med det andre (Hordaland).

Av undersøkelsen framkommer det at det er en sentral utfordring i forvaltningsenhetene å sikre at hvert ytelsesområde til enhver tid har de nødvendige ressursene til å håndtere saksinngangen. Saksinngangen innen flere ytelser varierer gjennom året, og det er derfor i enkelte perioder av året større behov for ressurser enn i andre perioder. Undersøkelsen viser at mange ansatte ikke har kompetanse til å arbeide med flere ytelsesområder, og at dette begrenser mulighetene for å flytte ressurser mellom ytelsesområder etter behov. Det kan synes som om dette er én medvirkende årsak til at saksproduksjonen i stor utstrekning følger saksinngangen. Det fører også til at saksbehandlingstidene for enkeltytelser på enkelte tider av året blir urimelig lange.

Undersøkelsen viser at det er klare begrensninger i de eksisterende IKT-verktøyene når det gjelder produksjonsstyring. Undersøkelsen viser at fylkene kompenserer for manglende IKT-støtte ved å utvikle egne verktøy for produksjonsstyring, og gjennom å drive manuelle tellinger og registreringer. Denne praksisen medfører ulikheter i produksjonsstyringen mellom fylker og mellom ytelsesområder ved den enkelte forvaltningsenhet. Systemet synes lite effektivt, lite robust og sårbart for feil.

### 8.5 Departementet, direktoratet og fylkene må videreutvikle etatens styring

Arbeidsdepartementet stiller i sitt tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet krav knyttet til en rekke forhold som av revisjonen vurderes 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.

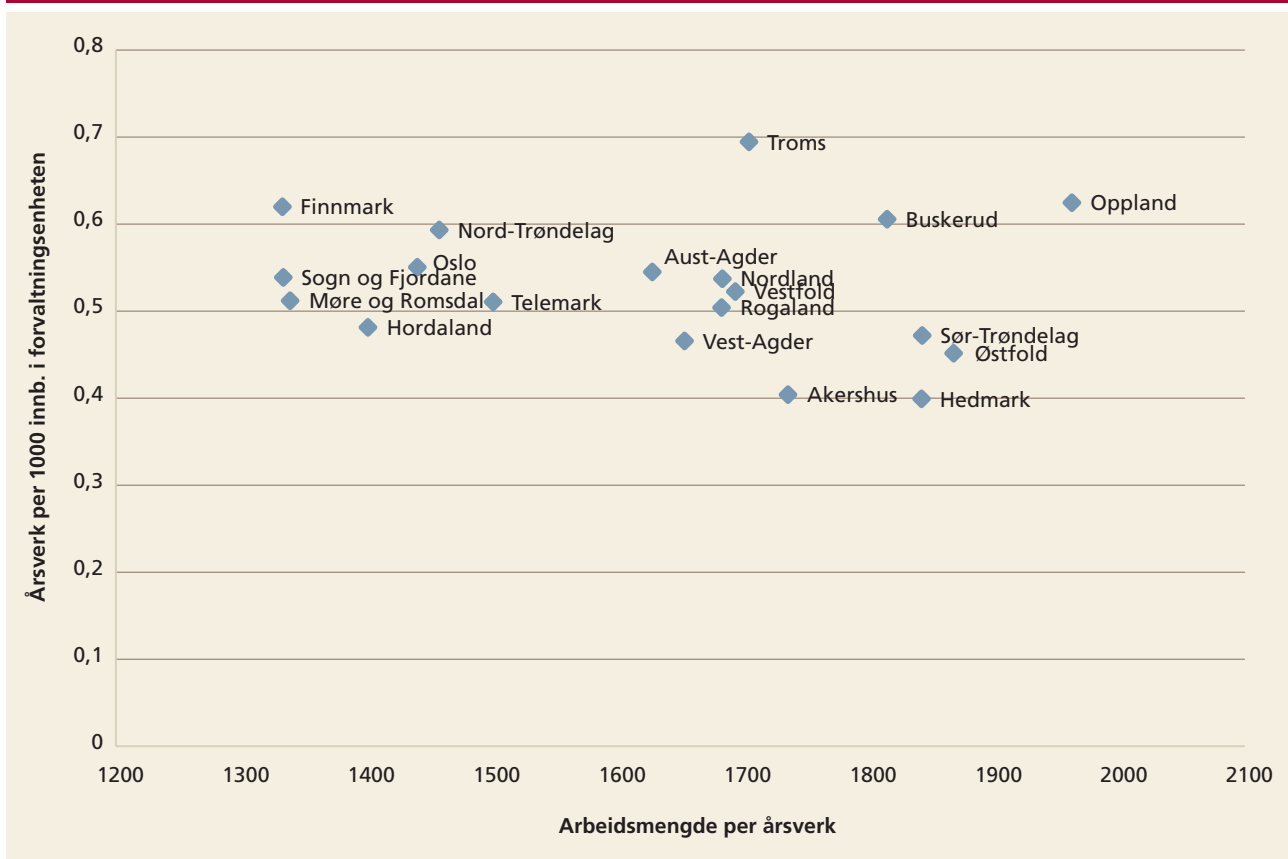
I forbindelse med sin oppfølging av Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med ytelsesforvaltningen, mottar Arbeidsdepartementet en omfattende rapportering som i store trekk svarer til bestillingen fra departementet. Likevel framgår det av undersøkelsen at departementet selv opplever at det ikke har god nok informasjon om effektivitetsutviklingen i etaten, og ikke har grunnlag for å vurdere om de bedre resultatene er et produkt av bedret ressursutnyttelse eller et resultat av mer ressurser. Et forbedret informasjonsgrunnlag for å følge resultatutviklingen i etaten og ressursinnsatsen som benyttes for å nå resultatene, vil kunne 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 framskaffe mer informasjon om kvalitet. Videreutvikling av kvalitetssystemene er avgjørende for at etaten på sikt skal kunne ta hensyn til kvaliteten i arbeidet samtidig som det arbeides med å bygge ned restansene og saksbehandlingstidene. En fullgod vurdering av hvorvidt etaten når sitt sentrale mål om rett ytelse til rett tid, forutsetter bedre informasjon om både saksbehandlingstid og kvalitet.

Det framgår av undersøkelsen at departementet framover i større grad vil vektlegge brukeroppløping i sin styring av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Undersøkelsen viser at direktoratet og fylkene ikke har hatt en systematisk og tett oppfølging av brukeroppløpingen i NAV-kontorene i perioden som er dekket av undersøkelsen, selv om direktoratet har vektlagt bedre telefoni- og selvbetjeningsløsninger som skal bidra til å gi NAV-kontorene større handlingsrom. Etter revisjonens oppfatning er det viktig at både direktoratet og NAV Fylkene legger til rette for at NAV-kontorene i større grad skal kunne følge opp brukerne og bidra til at flere kommer over i arbeid eller aktivitet. For å påse at etaten gjør dette, må departementet i sin styring i større grad vektlegge brukeroppløping og kvalitative aspekter ved etatens arbeid.

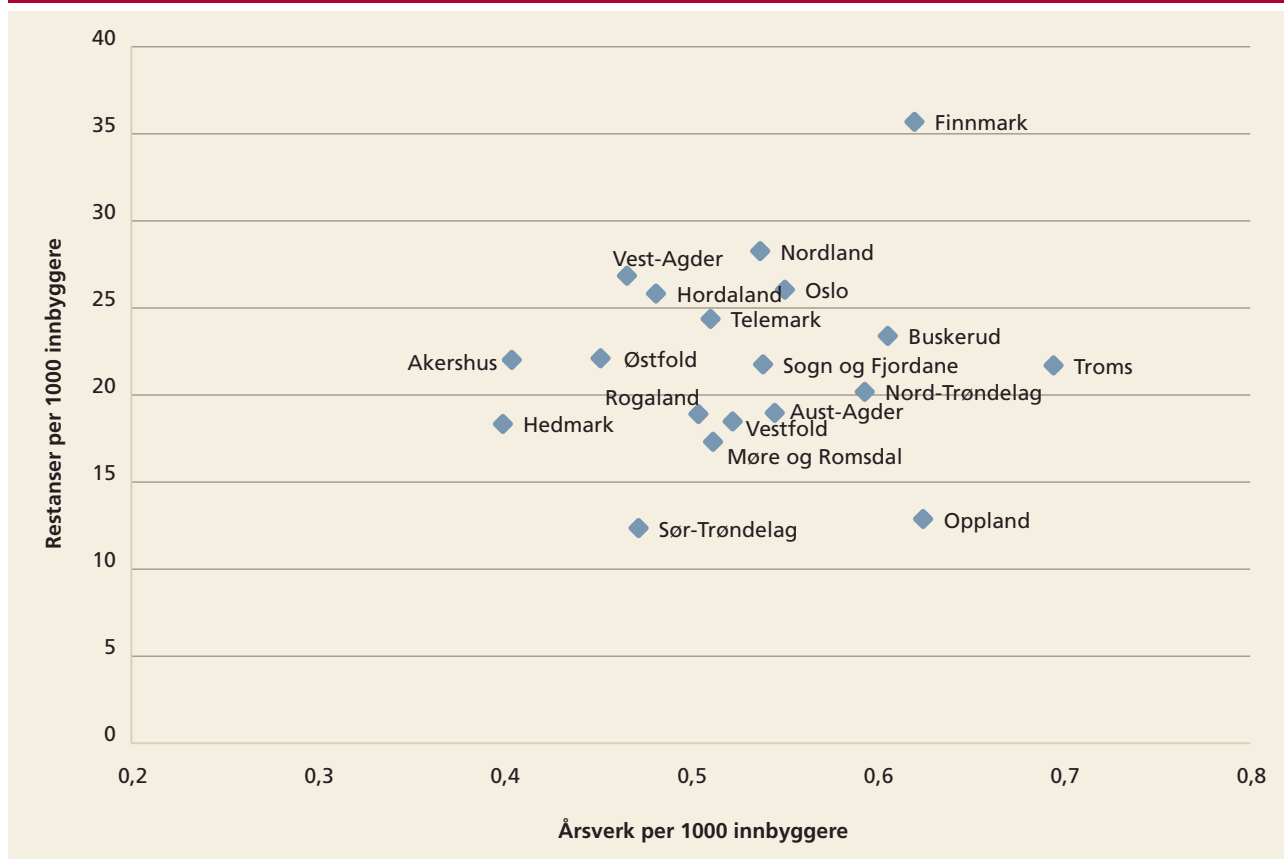
# Vedlegg 1

Figur 1 Produktivitet og årsverk per 1000 innbyggere, 2010

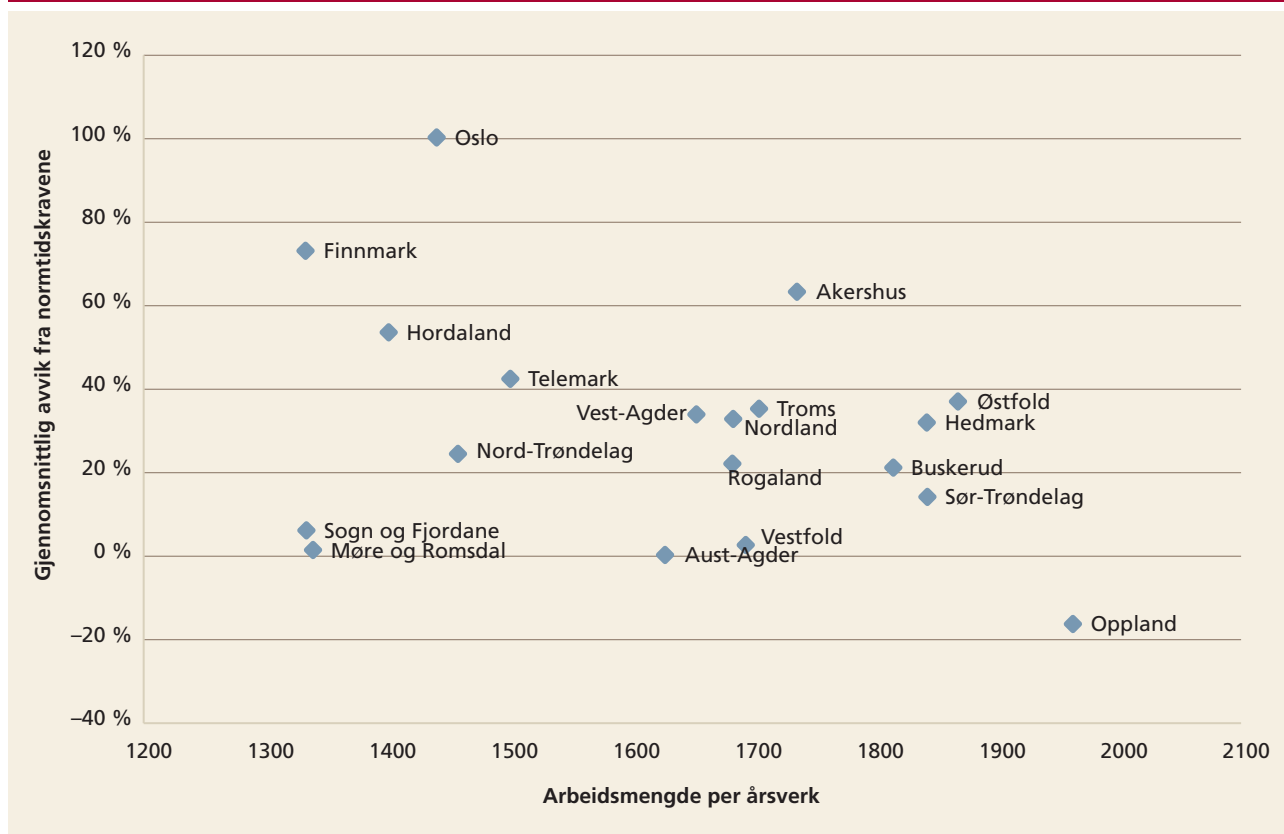




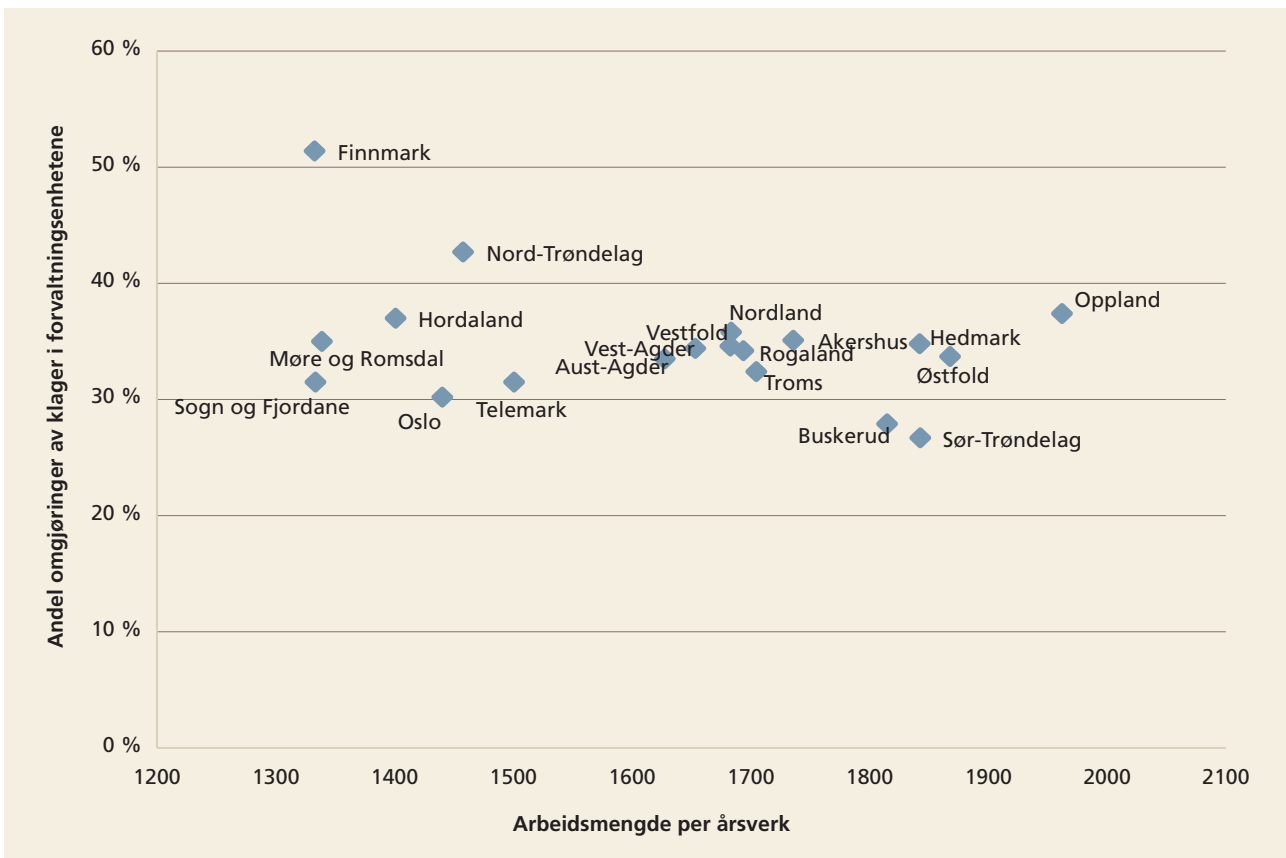
Figur 2 Årsverk per 1000 innbyggere og restansenivå, 2010



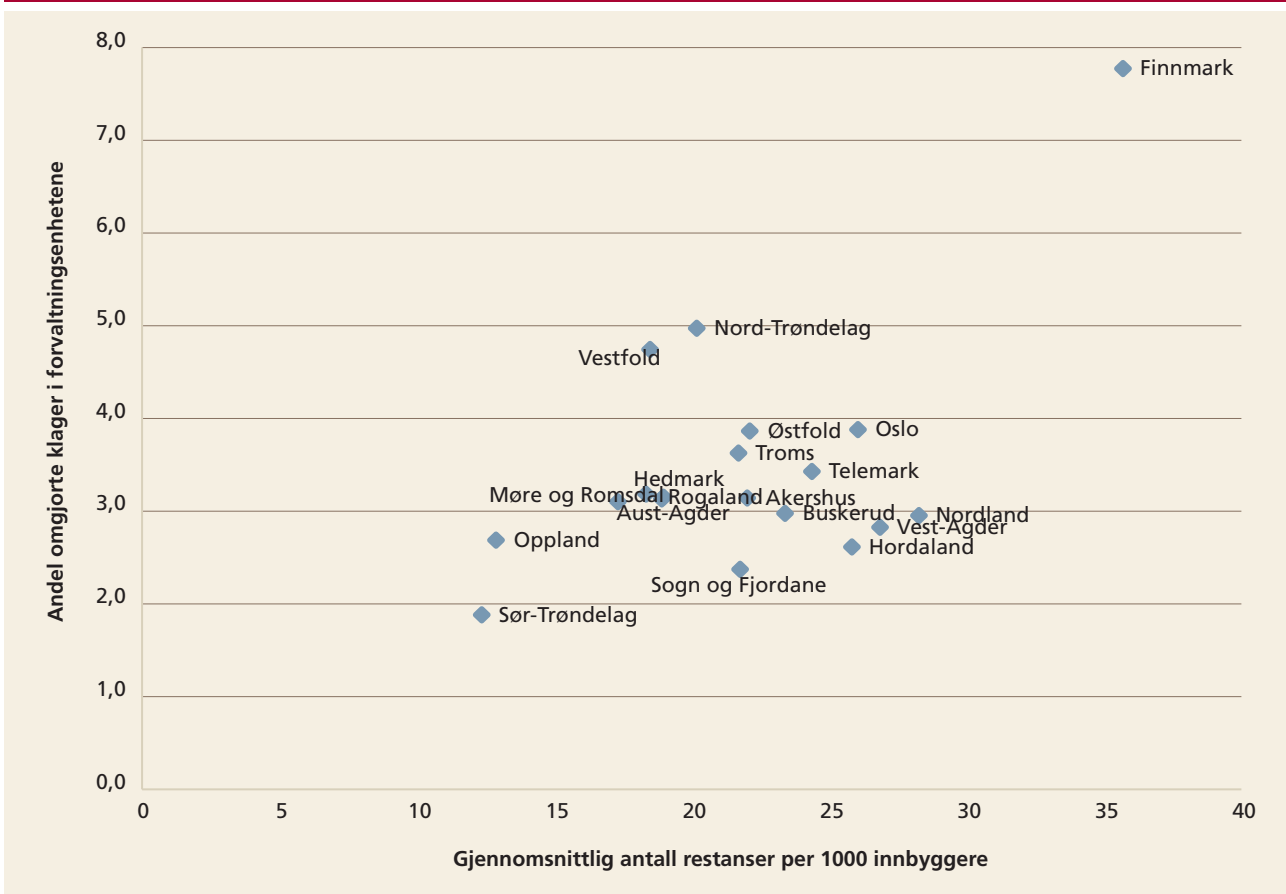
Figur 3 Produktivitet og saksbehandlingstid, 2010



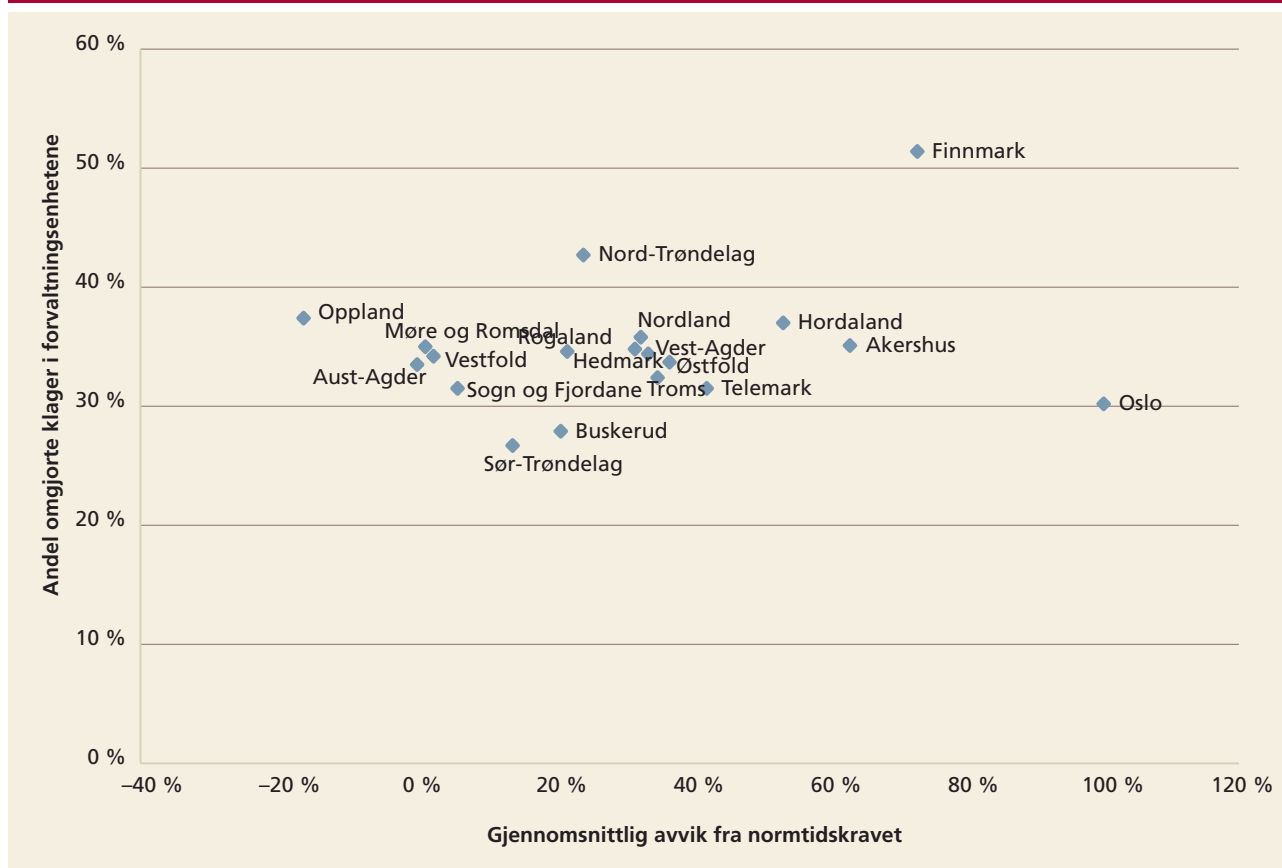
**Figur 4 Produktivitet og omgjøringsprosent. Forvaltningsenhetene, 2010**



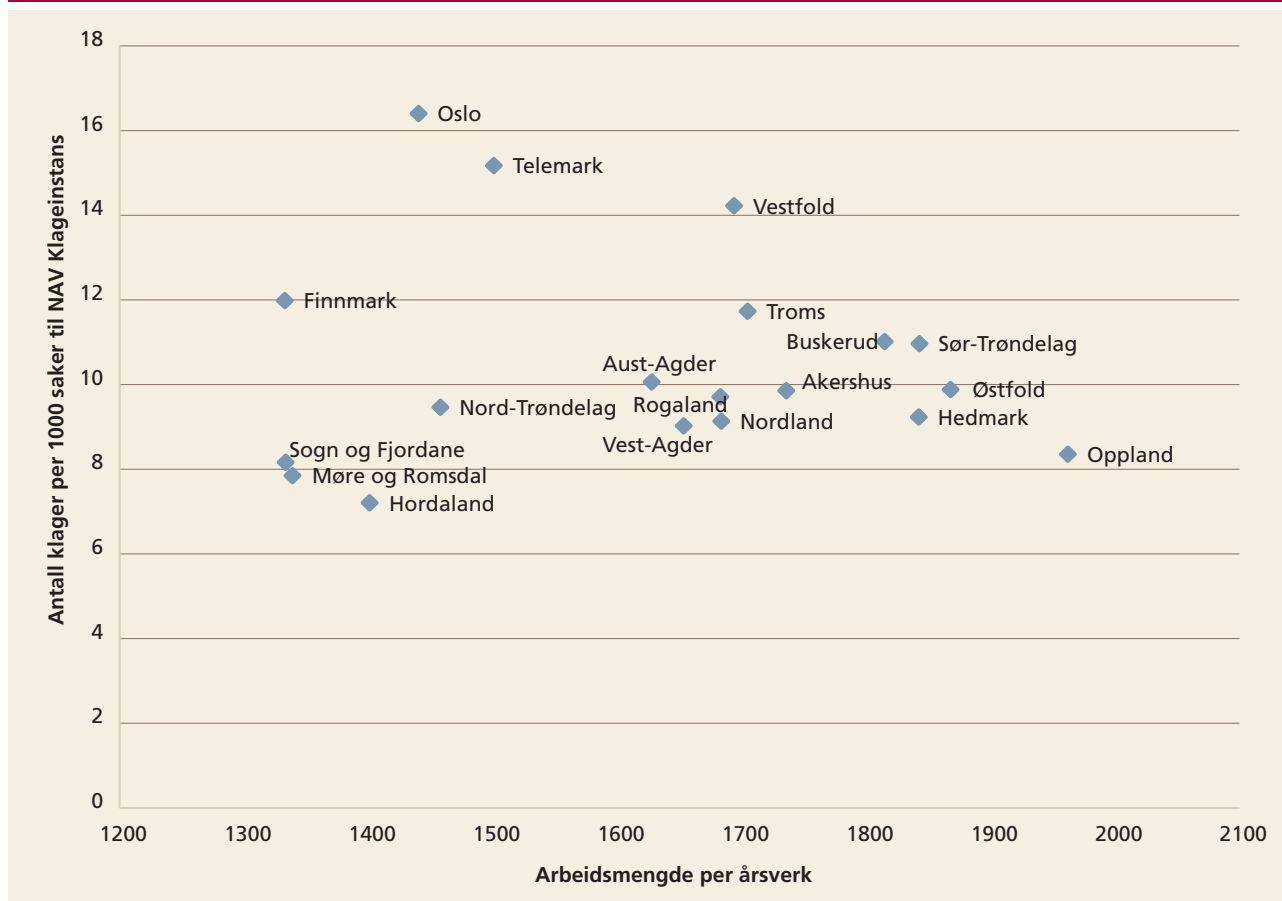
**Figur 5 Restansenivå og omgjøringsprosent. Forvaltningsenhetene, 2010**



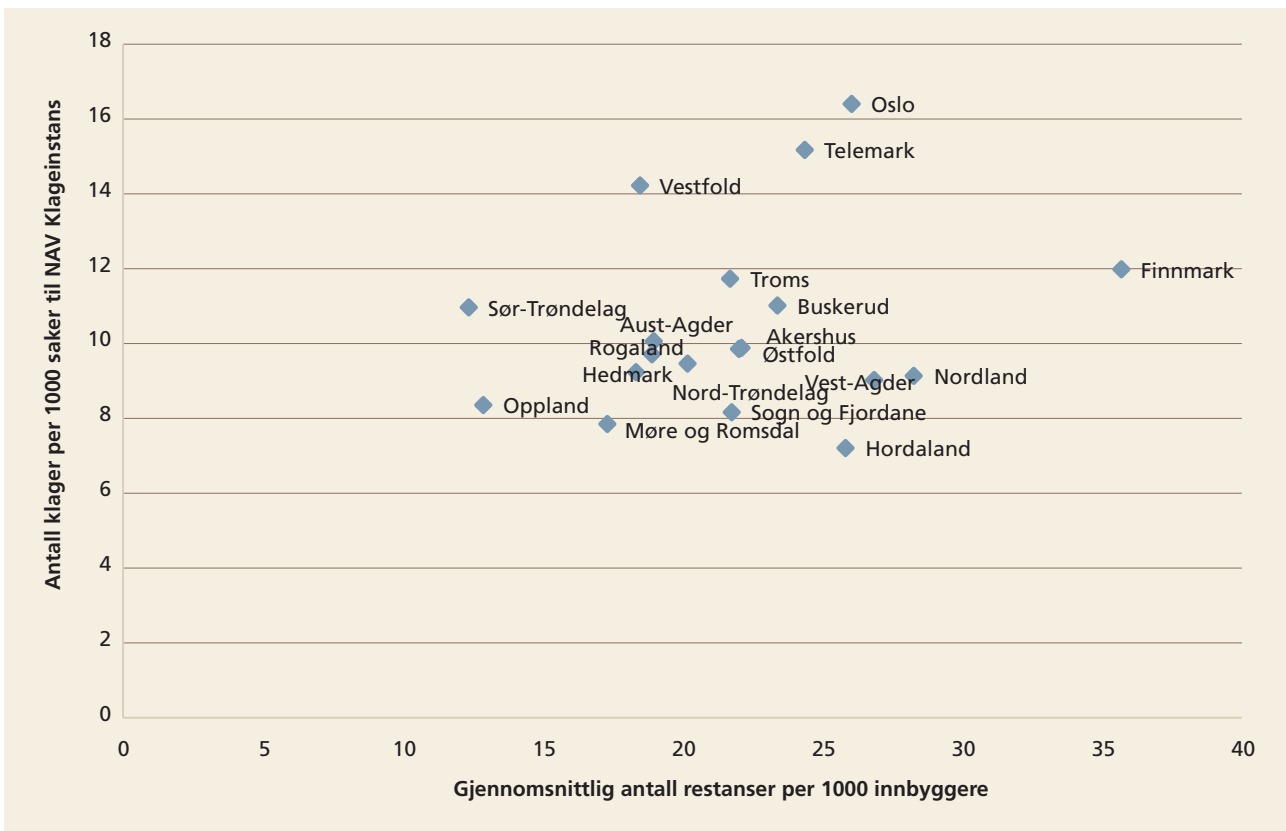
Figur 6 Saksbehandlingstid og omgjøringsprosent. Forvaltningsenhetene, 2010



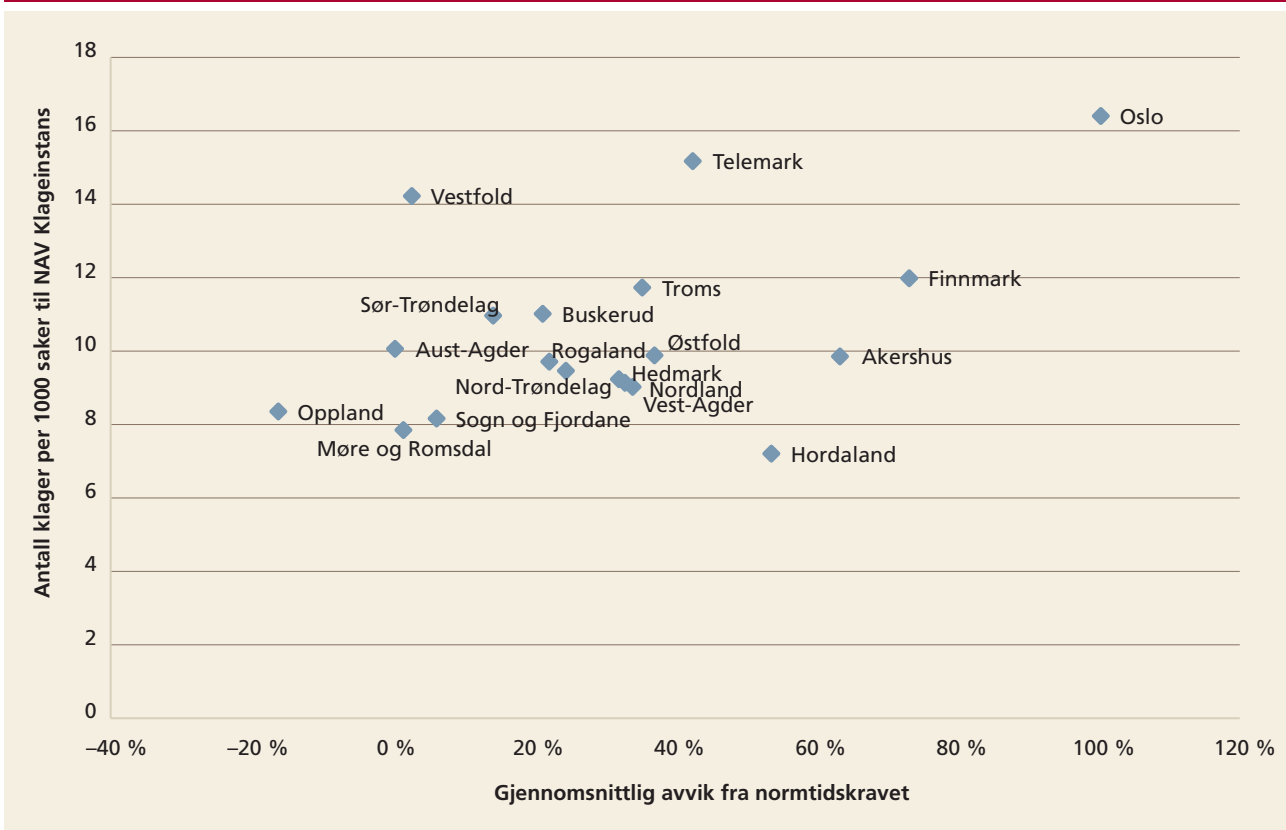
Figur 7 Produktivitet og antall klager til NAV Klageinstans, 2010



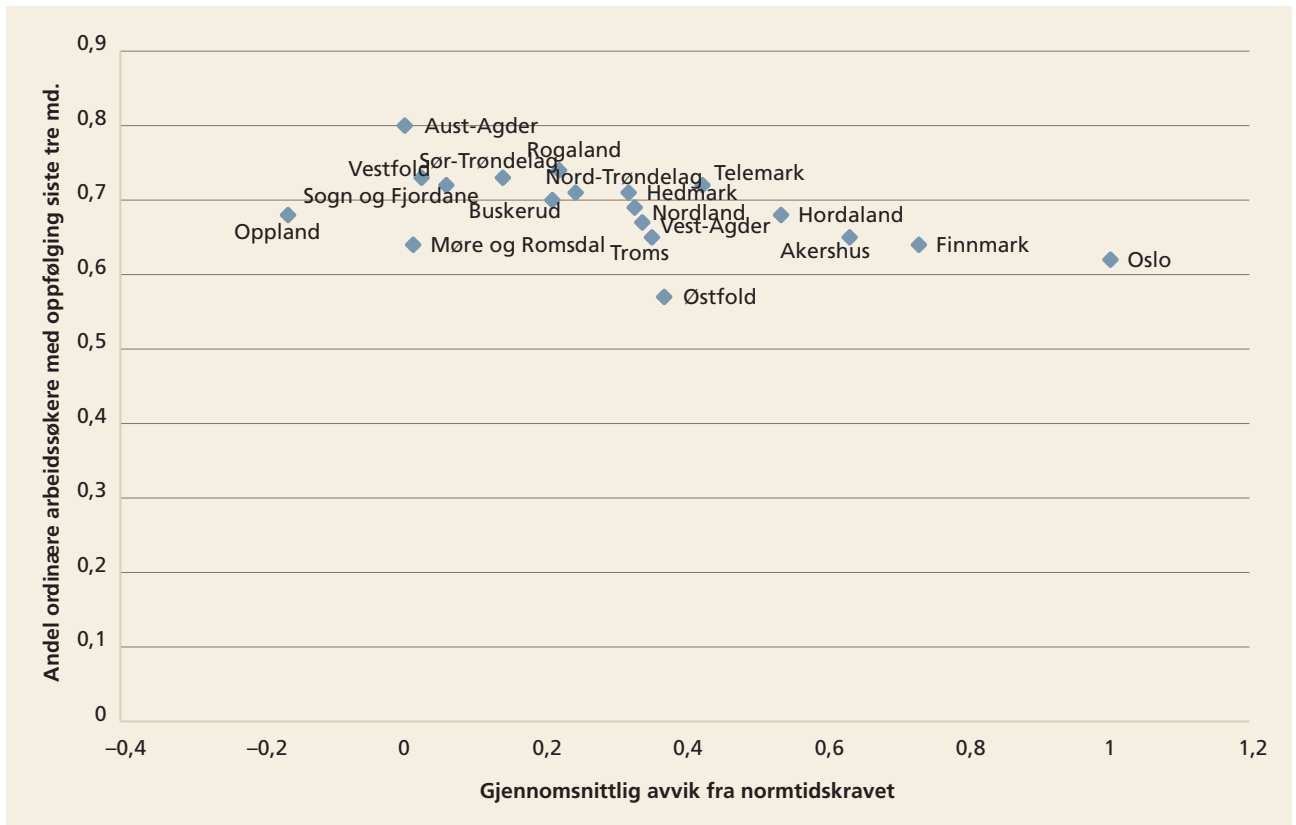
Figur 8 Restansenivå og antall klager til NAV Klageinstans, 2010



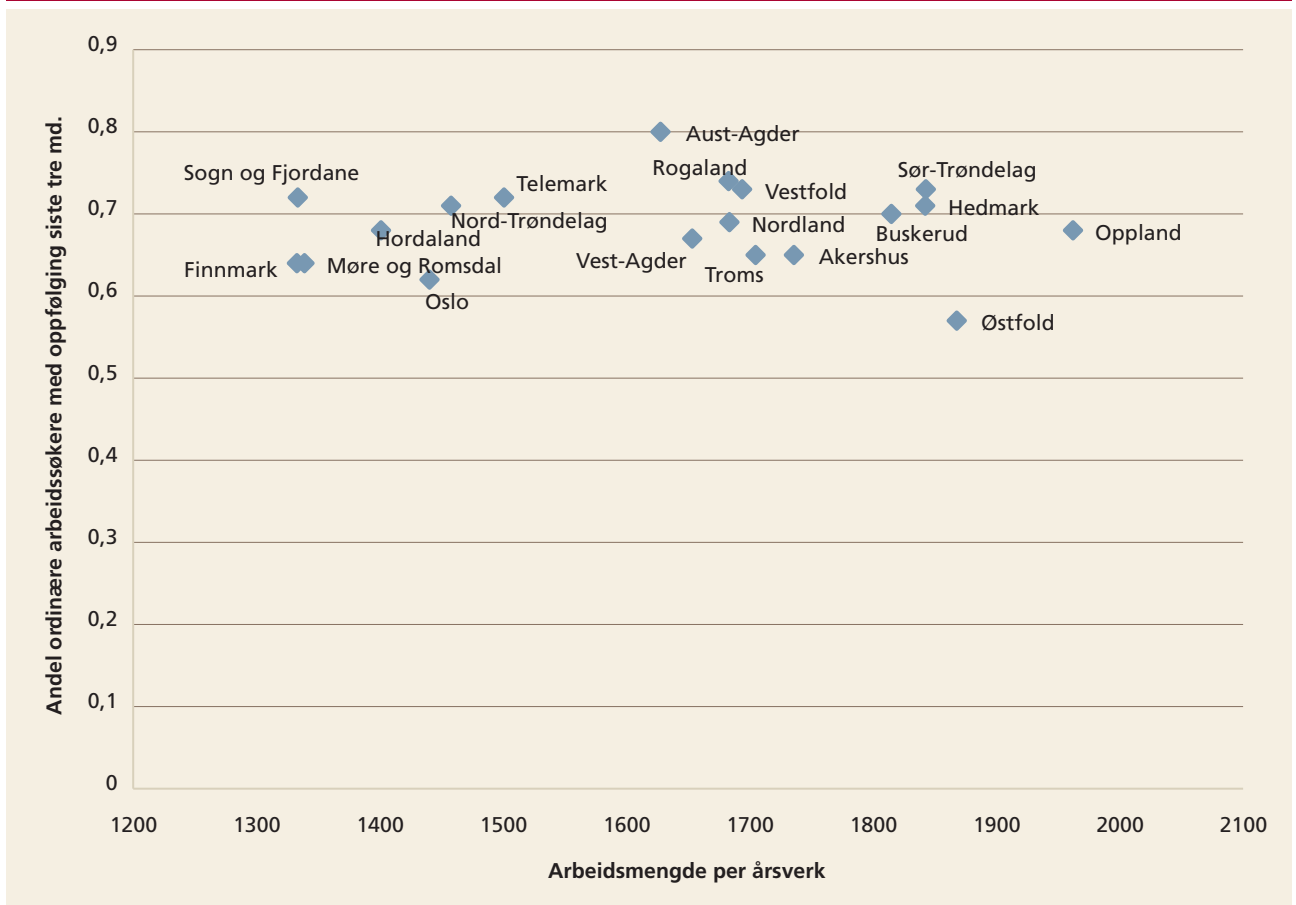
Figur 9 Saksbehandlingstid og antall klager til NAV Klageinstans, 2010



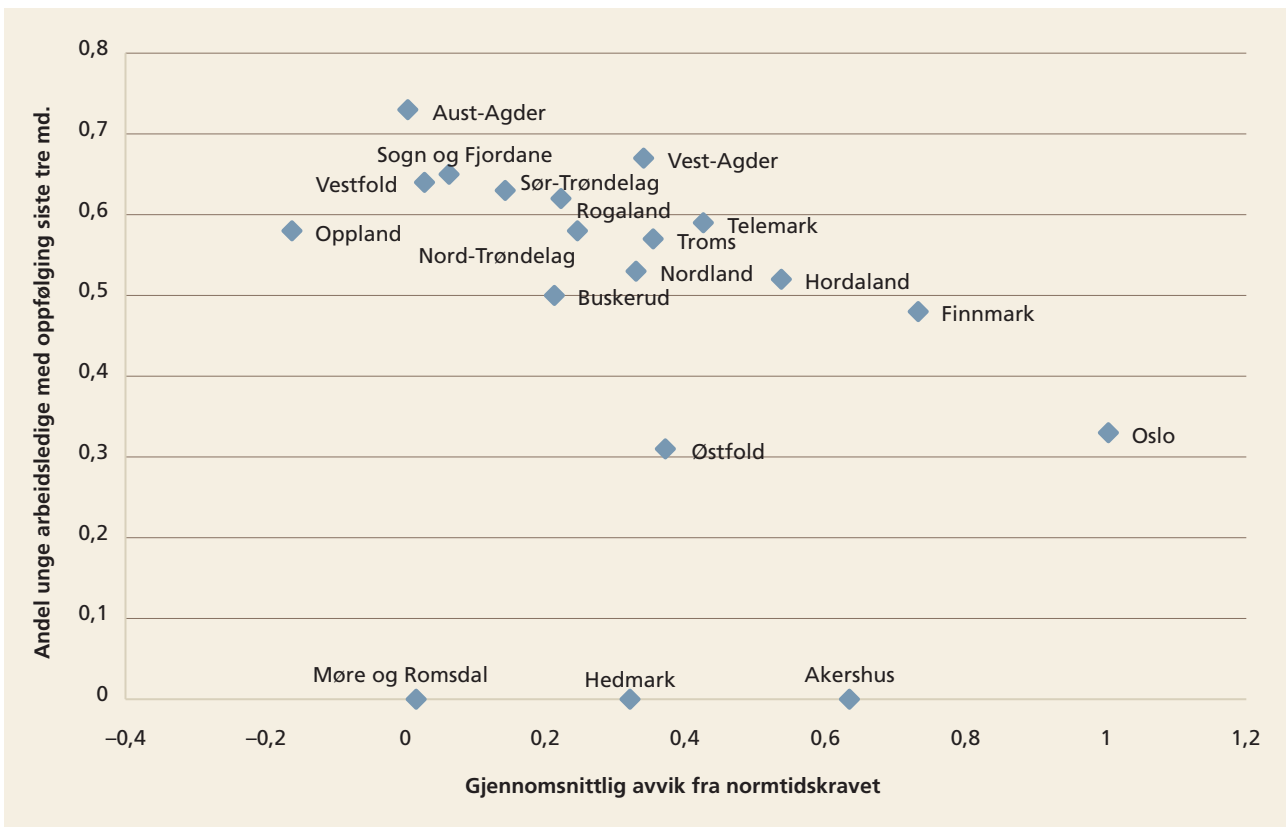
Figur 10 Saksbehandlingstid og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, 2010



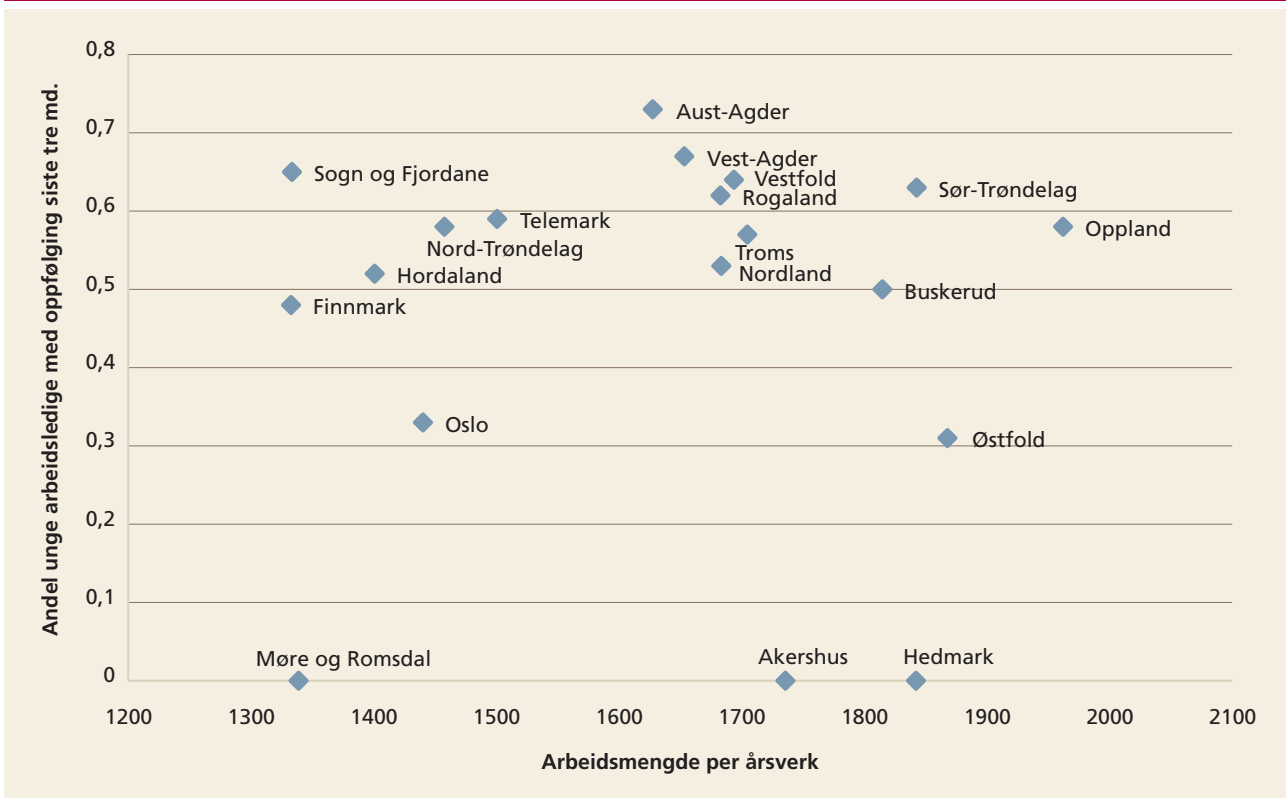
Figur 11 Produktivitet og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, 2010



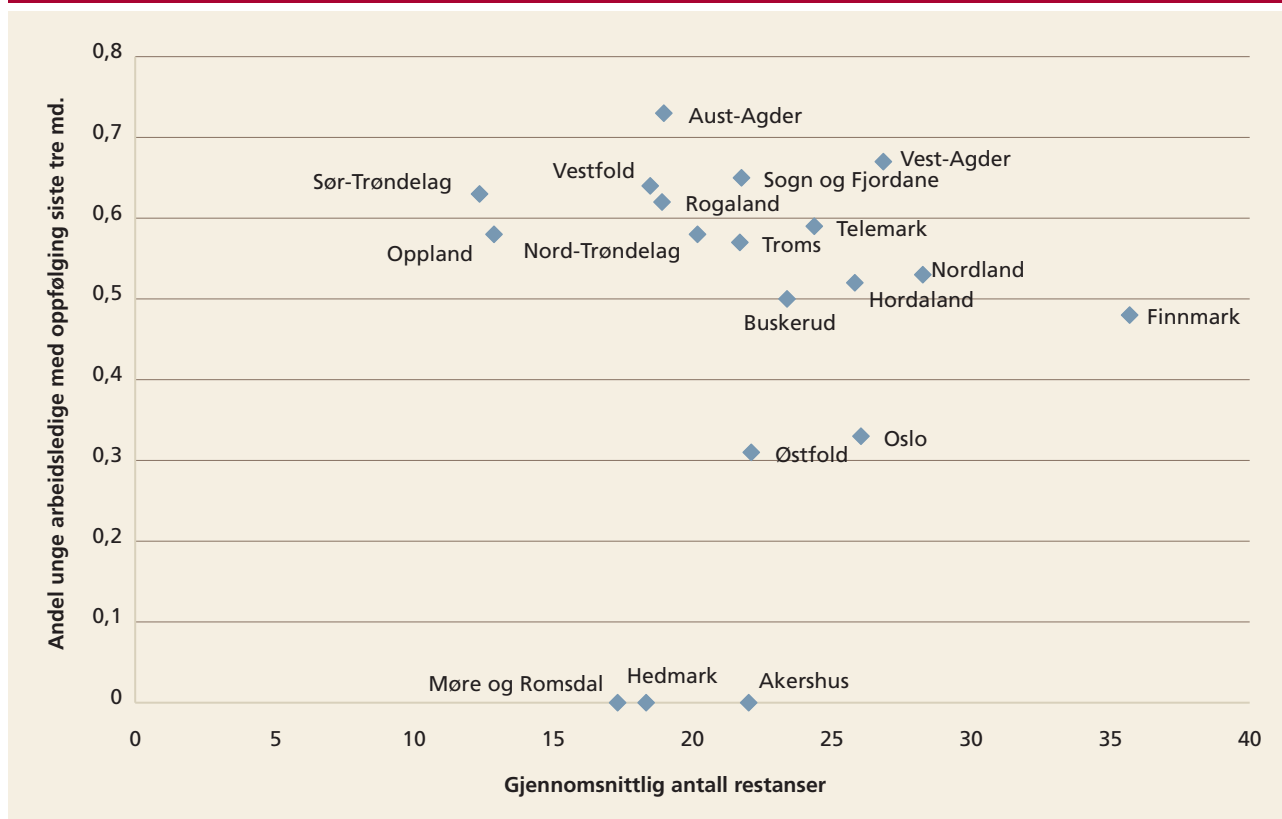
Figur 12 Saksbehandlingstid og oppfølging av unge arbeidssøkere, 2010



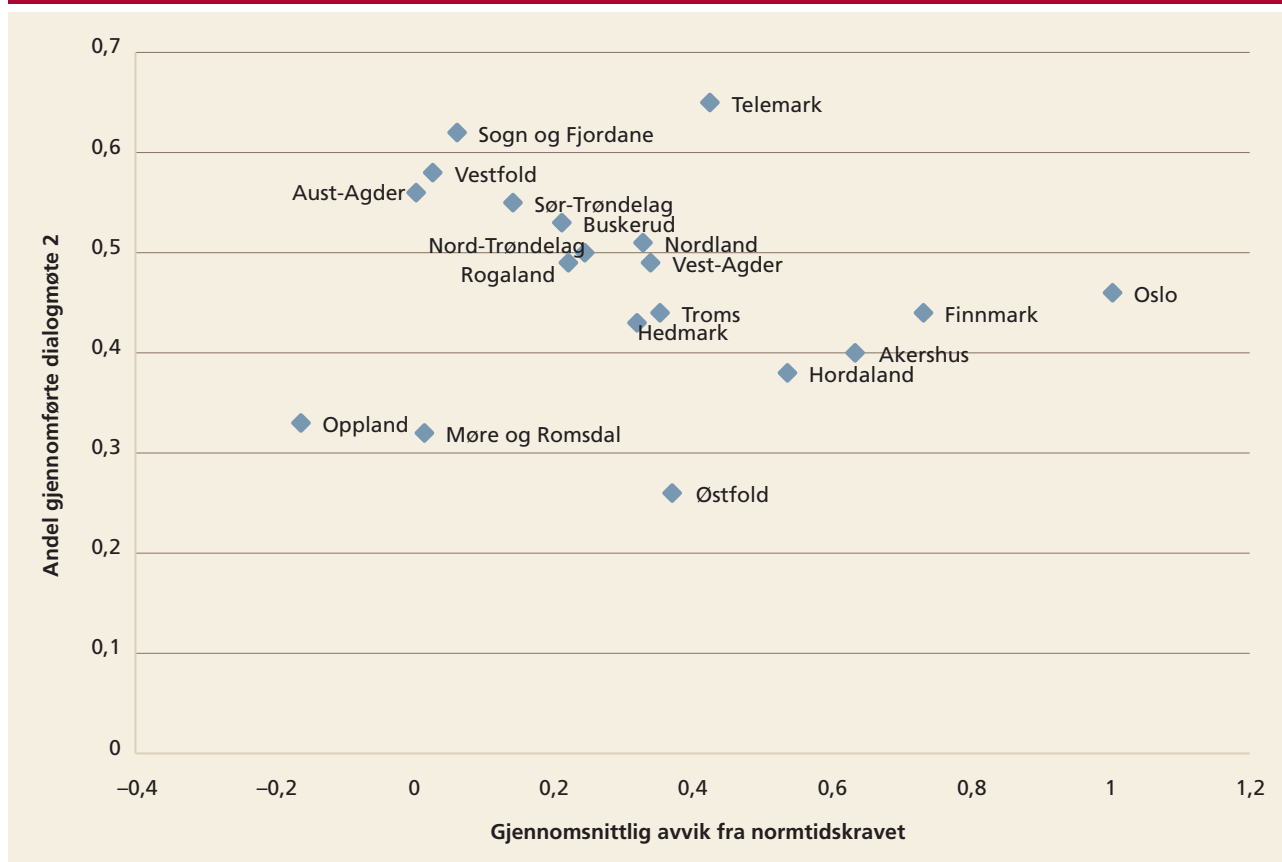
Figur 13 Produktivitet og oppfølging av unge arbeidssøkere, 2010



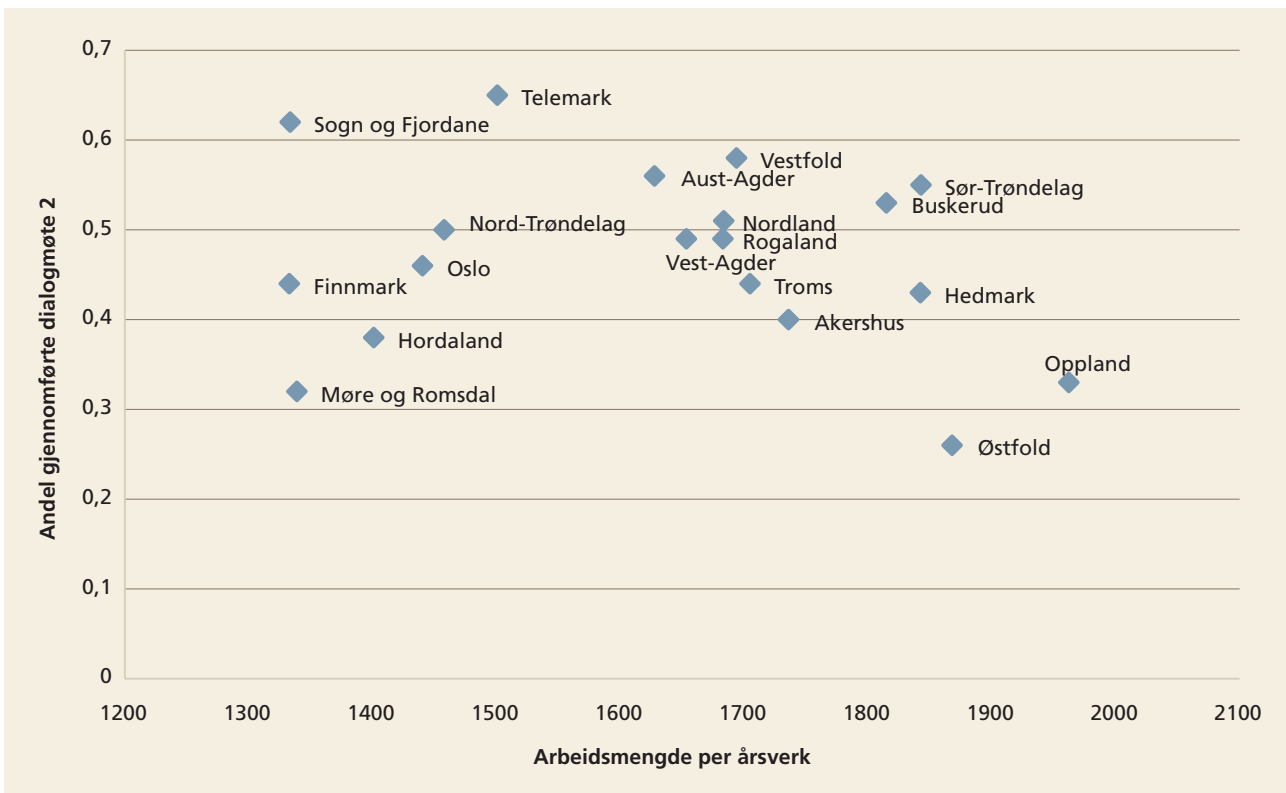
Figur 14 Restansenivå og oppfølging av unge arbeidssøkere, 2010



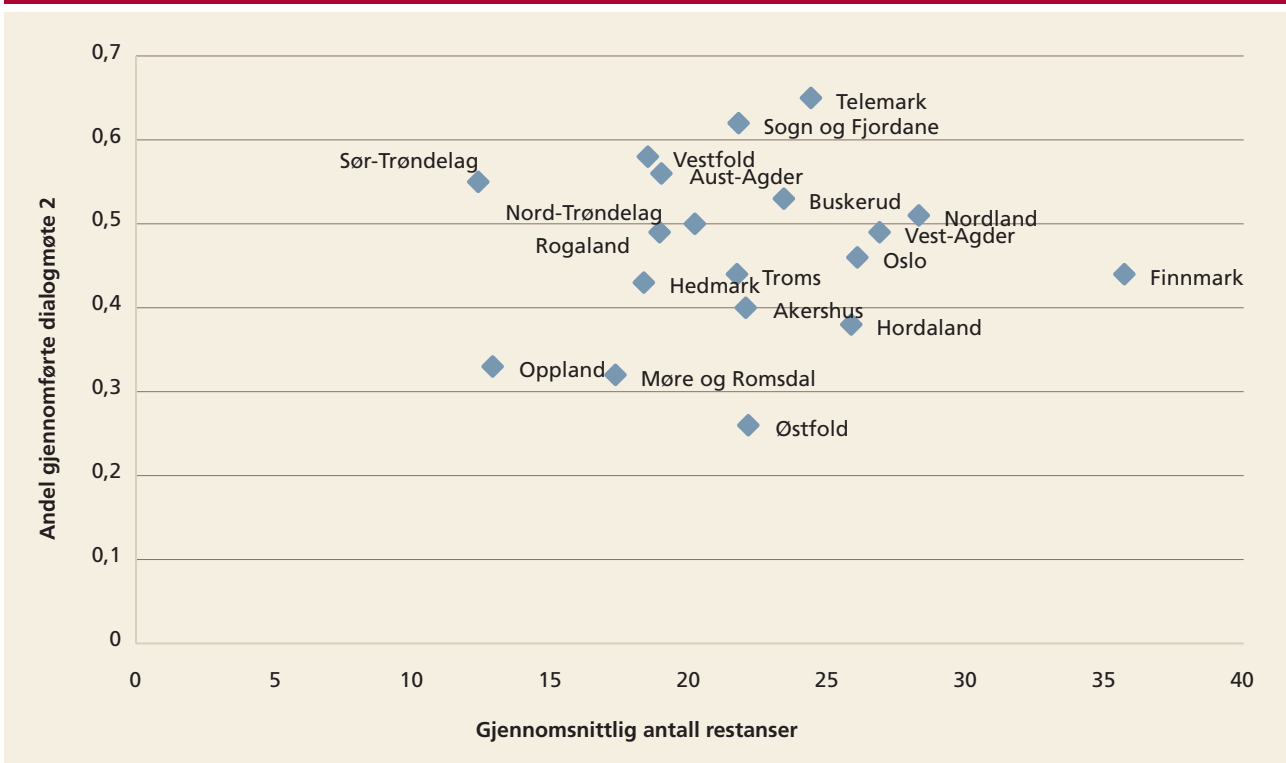
Figur 15 Saksbehandlingstid og gjennomføring av dialogmøte 2, 2010



Figur 16 Produktivitet og gjennomføring av dialogmøte 2, 2010

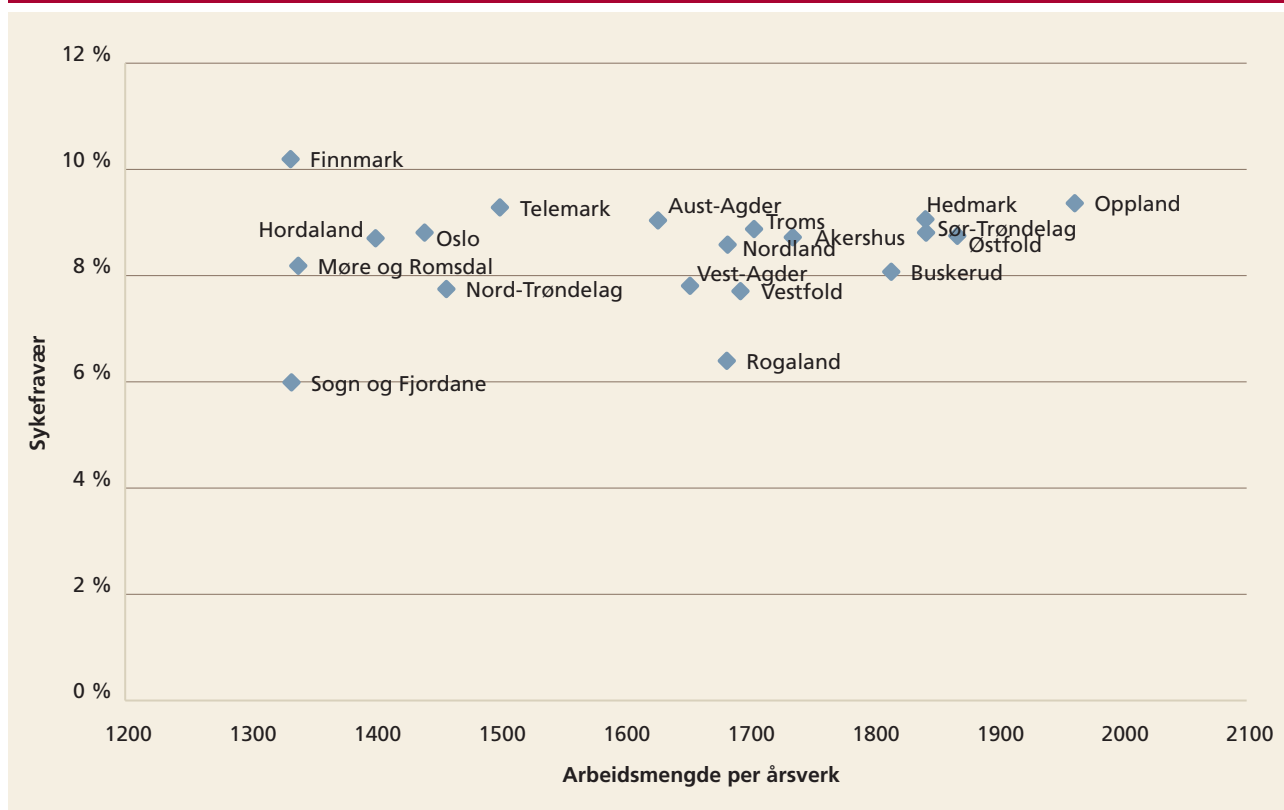


Figur 17 Restansenivå og gjennomføring av dialogmøte 2, 2010

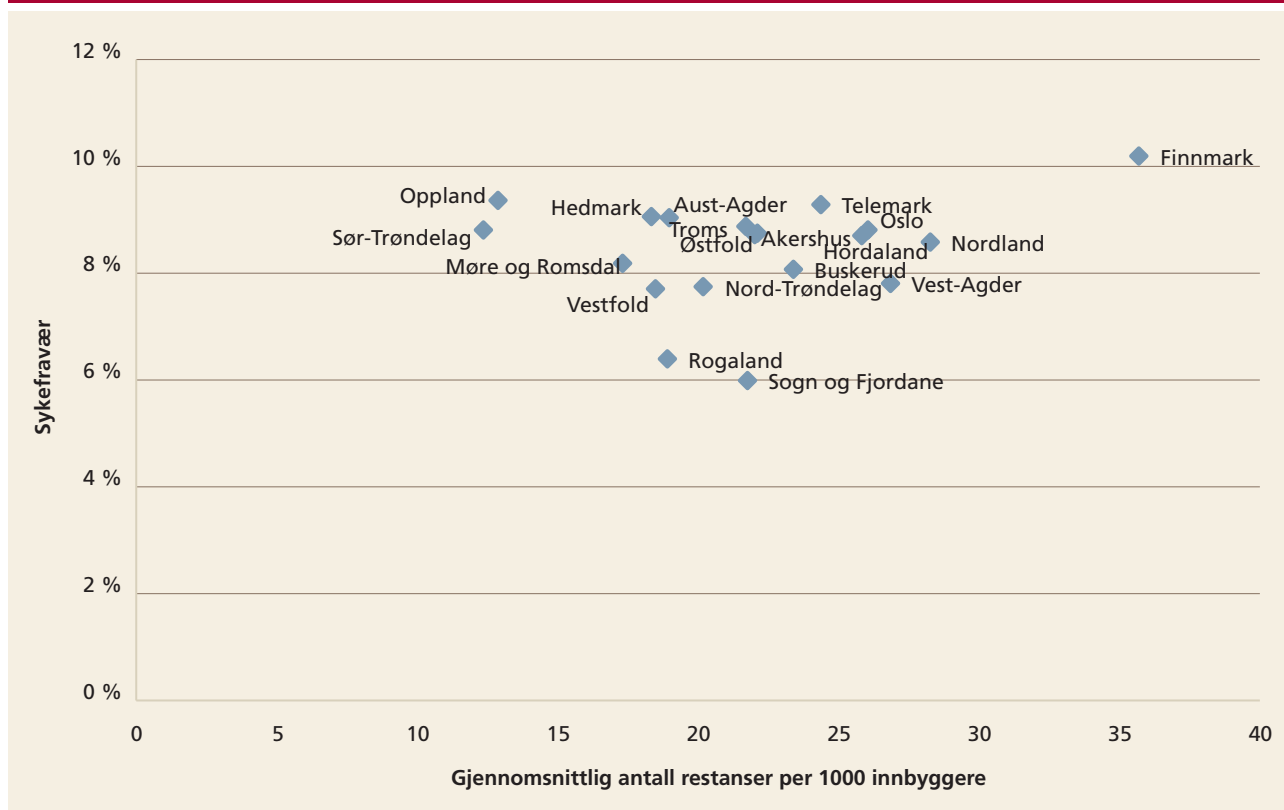




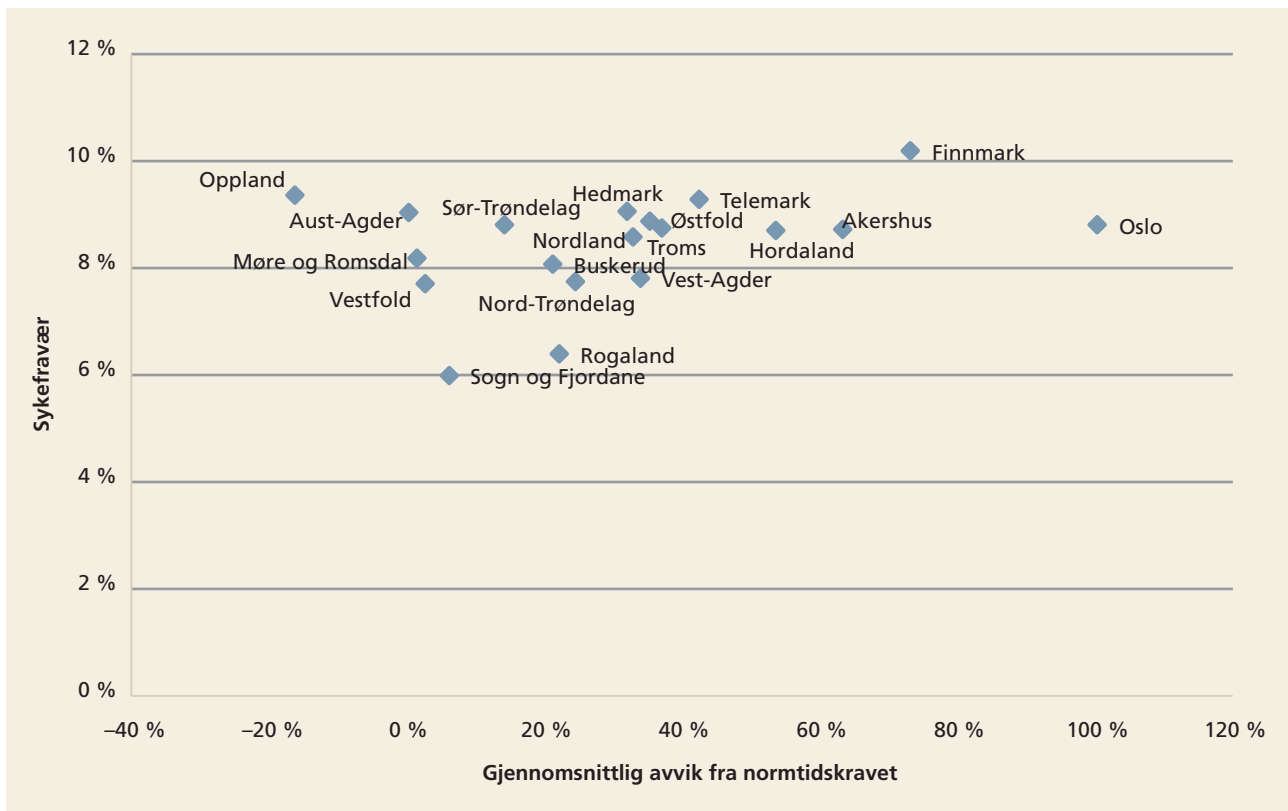
Figur 18 Produktivitet og sykefravær, 2010



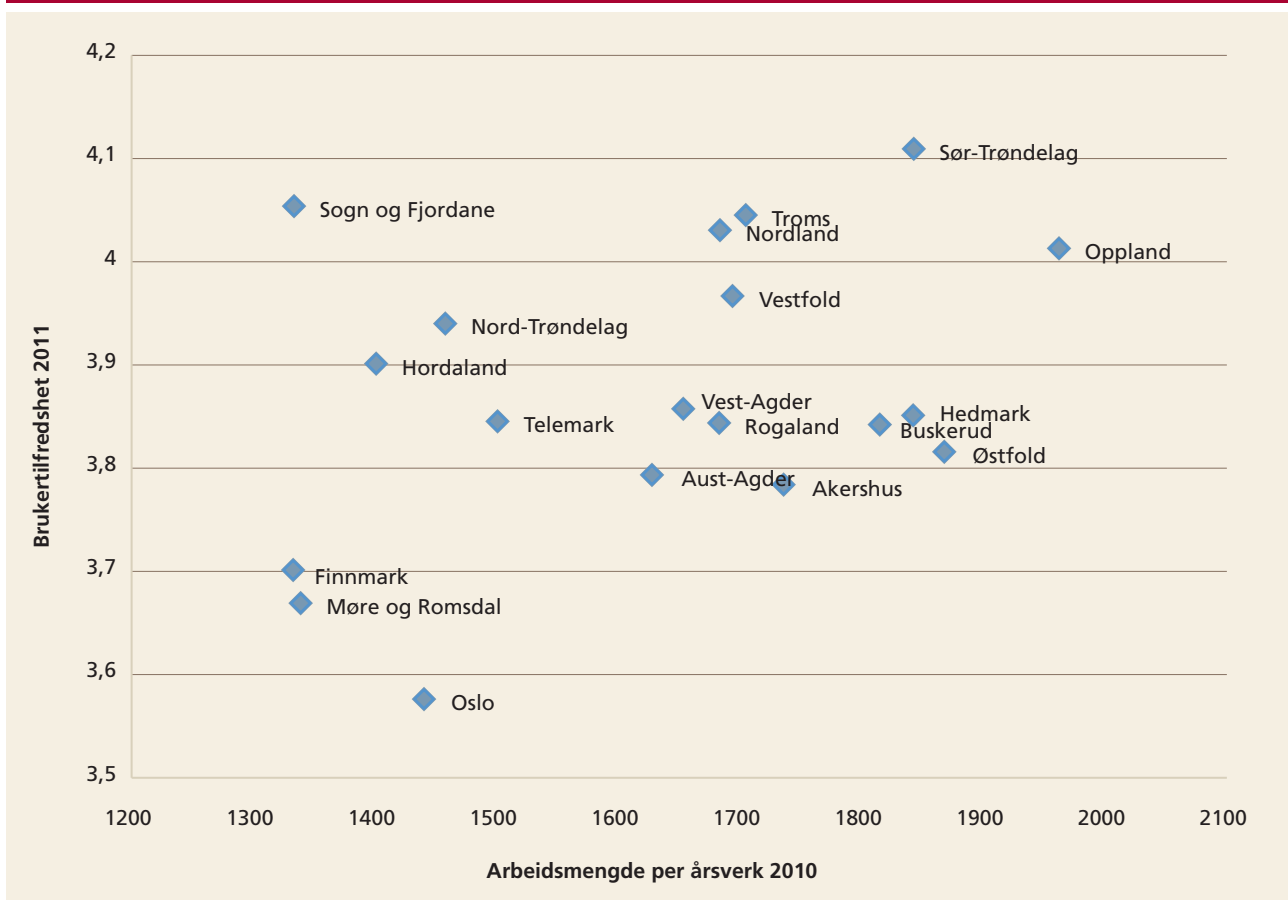
Figur 19 Restansenivå og sykefravær, 2010



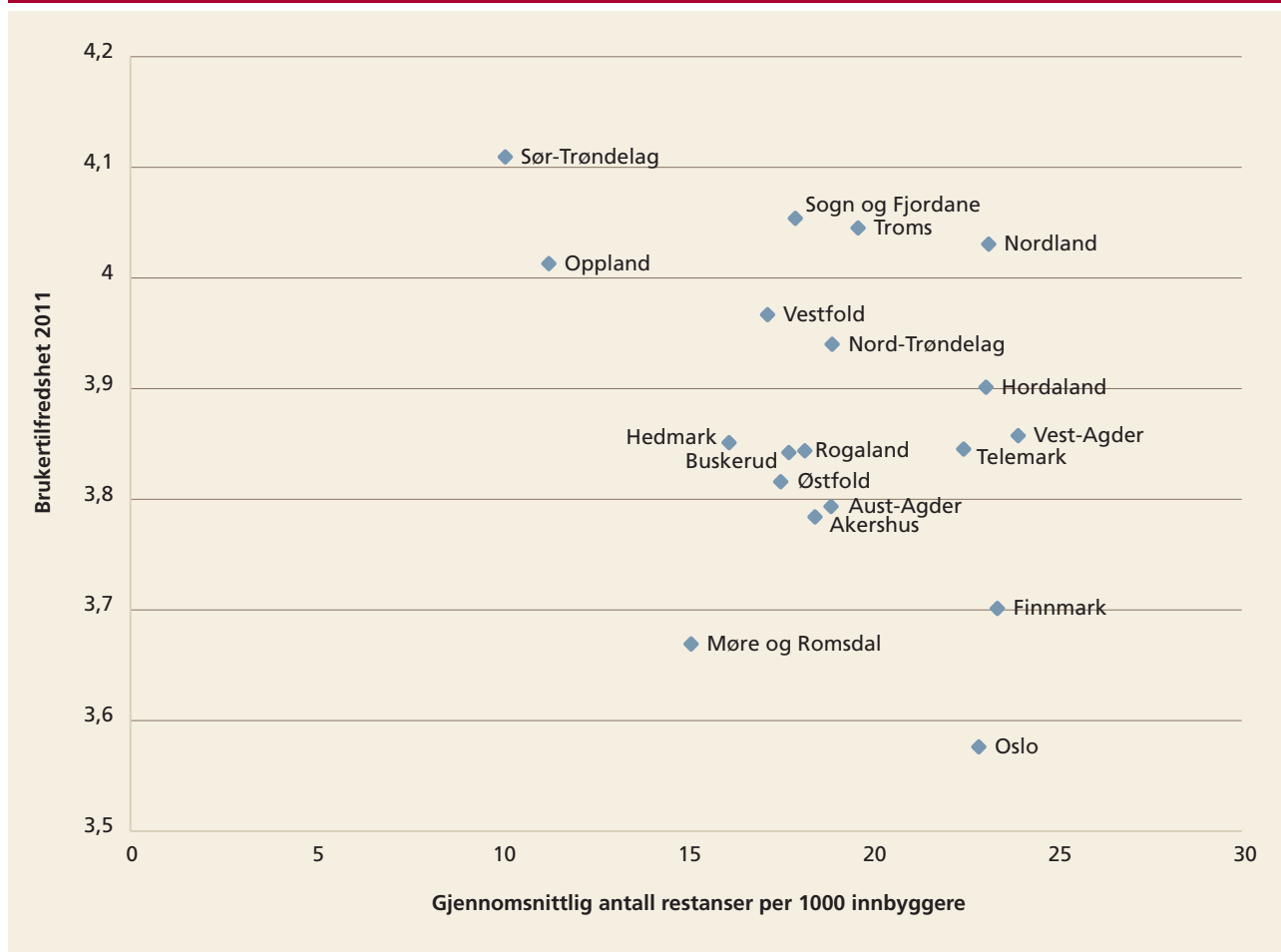
Figur 20 Saksbehandlingstid og sykefravær, 2010



Figur 21 Produktivitet 2010 og brukertilfredshet 2011



Figur 22 Restansenivå 2010 og brukertilfredshet 2011



## Vedlegg 2: Referanseliste

### Stortingsdokumenter

- St. prp. nr. 1 (2006–2007)
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009)
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2009–2010) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010)
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2010–2011) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, jf. Prop. 1 S (2010–2011)
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning, jf St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Innst. S. nr. 220 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. St.prp. nr. 51 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009)
- Innst. S. nr. 190 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2009. Forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten

### Lover, forskrifter og regelverk

- Lov av 10. februar 1967 nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).
- Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) ["NAV-loven"]
- Reglement for økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003
- Bestemmelser om økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003
- Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005

### Styringsdokumenter, rapporter og dokumenter fra arbeids- og velferdsetaten

- Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til arbeids- og velferdsetaten (2009, 2010 og 2011)
- NAVs virksomhetsrapporter 1.–3. tertial (2008–2010)
- Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2009 og 2010)
- Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylkene (2009 og 2010 (utvalg))
- Årsrapporter fra NAV Fylkene til Arbeids- og velferdsdirektoratet (2009 og 2010) (utvalg)
- Presentasjoner i fylkesdirektørmøter 2009 og 2010 (utvalg)
- Deltaprosjektene. Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Målstyring ved bruk av målekortet, innføring juni 2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Strategi for oppfølging av brukere i NAV (2007)
- Handlingsplan for internkontroll 2010–2011

### Statistikk

- Saksinngang, produksjon, restanser og ytre grense fordelt på fylker, aggregert over ytelses 2007–2010
- Normtider samlet for landet, ytelsesfordelt 2008–2010, fylkes- og ytelsesspesifikt for 2010.
- Fylkesvis fordeling av vedtaksproduksjon i hver ytelse fra Arena, Bisys, Infotrygd og sykepenger for 2010
- Statlige årsverk i fylker, forvaltningsenheter og ved NAV-kontor i 2010
- Restansenedbyggingsteamenes produksjon i 2010
- NAVs ressurskartlegging 2008–2010
- NAVs brukerundersøkelse 2008–2011
- NAVs statistikk over sykefravær i etaten 2009, 2010 og 1. og 2. kvartal 2011
- Regnskapstall for fylkeslinjen i Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010
- NAVs målekort for fylkene og for landet under ett, 2010

- Produksjonsplaner for NAV Fylkene for 2010
- Kvalitetsrapporter fra NAV Klageinstans, samlet for fylkeslinjen og per fylke, 2009 og 2010
- Notat fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet 27.1.2010
- Årsrapport fra Trygderetten for 2010
- Befolkningstall i fylkene 2007–2010 (Statistisk sentralbyrå)
- Sykefraværstatistikk for 2009, 2010 og 1. og 2. kvartal 2011 (Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet)
- Befolkningsundersøkelsen del 1 og del 2 2009 og 2010 (Direktoratet for forvaltning og IKT)

#### **Andre kilder til informasjon**

- Arbeidstilsynet 2009. Tilsynsrapport og varsel om pålegg
- Arbeidsforskningsinstituttet 2009. Arbeidsmiljøundersøkelse i NAV. Notat 12/2009
- NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Alm Andreassen, T. og Reichborn-Kjennerud, K. 2009. Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Christensen, T. 2011. Etableringen av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Dokumentasjonsrapport fra NAV-evalueringen modul 1. Bergen: Uni Rokkansenteret
- Navs organisering og virkemåte. Delprosjekt 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, framlagt 30. april 2010
- Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, framlagt 24. juni 2010




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344


Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52